

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission Lehren aus
Afghanistan für das künftige vernetzte
Engagement Deutschlands

Wortprotokoll der 7. Sitzung

**Enquete-Kommission Lehren aus Afghanistan für
das künftige vernetzte Engagement Deutschlands**
Berlin, den 12. Dezember 2022, 13:00 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Allee
Sitzungssaal 4.900 PLH

Vorsitz: **Michael Müller, MdB (SPD)**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Tagesordnungspunkt **Seite 4**

Öffentliche Anhörung zum Thema

**„Petersberger Konferenz 2001:
Zivilgesellschaftliche und afghanische
Perspektiven“**

Vorlage zur Anhörung:

Leitfragenkatalog der Fraktionen

Kommissionsdrucksache 20(28)04 (Anlage 1)



Eingeladene Sachverständige:

- Thomas Ruttig
Afghanistan Analysts Network (AAN)
Berlin
- Dr. Habiba Sarabi,
afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin,
Virginia/USA
(per Videokonferenz)
- Dr. Susanne Schmeidl
Swiss Peace, Basel
(per Videokonferenz)

Schriftliche Stellungnahme:

Thomas Ruttig,
Afghanistan Analysts Network (AAN), Berlin

Kommissionsdrucksache 20(28)05 *(Anlage 2)*



Mitglieder der Enquete-Kommission

Abgeordnete

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Müller, Michael Schmid, Christoph Türk-Nachbaur, Derya	Fiedler, Sebastian Özoğuz, Aydan Sthamer, Nadja
CDU/CSU	Beyer, Peter Güler, Serap Hierl, Susanne	Brand, Michael Bröhr, Marlon Dr. Leikert, Katja Dr.
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Gambir, Schahina Krämer, Philip	Düring, Deborah Spellerberg, Merle
FDP	Gerschau, Knut Sauter, Christian	Jurisch, Ann Veruschka Dr. Müller-Rosentritt, Frank
AfD	Nolte, Jan Ralf	Wundrak, Joachim
DIE LINKE.	Hunko, Andrej	Reichinnek, Heidi

Sachverständige Kommissionsmitglieder:

Prof. Dr. Anna Geis

Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim-Gießmann

Reiner Haunreiter

Dr. Michael Lüders

Prof. Dr. Carlo-Antonio Masala

Dr. Katja Mielke

Winfried Nachtwei

Egon Ramms

Prof. Dr. Ursula Schröder

André Wüstner

Jörg Vollmer

Dr. Ellinor Zeino



Beginn der Sitzung: 13:00 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“

Der Vorsitzende: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie alle ganz herzlich zur zweiten öffentlichen Anhörung der Enquête-Kommission Afghanistan. Das Thema heute lautet "Petersberger Konferenz 2001: Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven". Ganz besonders begrüße ich unsere drei Sachverständigen, zwei sind zugeschaltet. Durch Ihr Nicken sehe ich, dass die Übersetzung offensichtlich klappt. Ich freue mich, dass Sie dabei sind und uns für diese wichtige Arbeit, die hier vor uns liegt, Ihre Zeit opfern. Ich begrüße ganz herzlich die Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne und auch diejenigen, die die Live-Übertragung mit verfolgen. Die Aufzeichnung wird wie auch beim letzten Mal ab morgen in der Mediathek des Bundestages abrufbar sein.

Meine Damen und Herren, zur heutigen Sitzung: Nachdem wir uns am 21. November 2022 zunächst mit der historischen, diplomatischen und militärischen Perspektive befasst haben, soll es heute um die zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektive gehen. Im Mittelpunkt steht die erste Afghanistan-Konferenz der Vereinten Nationen, die sog. Petersberger Konferenz, die vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 in Bonn veranstaltet wurde und die natürlich wichtige Weichenstellungen für Afghanistan bedeutet hat. Flankiert wurde die Petersberger Konferenz von einer parallel im nahe gelegenen Bad Honnef tagenden Konferenz der Zivilgesellschaft für Frieden und Wiederaufbau in Afghanistan, an der Vertreterinnen und Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft teilnahmen.

Wir möchten heute von den eingeladenen Sachverständigen möglichst erfahren, wie sich die soziale und politische Lage in Afghanistan zum Zeitpunkt der beiden Konferenzen darstellte, wie repräsentativ die Konferenzteilnehmenden waren

und wie die Ergebnisse dieser Petersberger Konferenz von der afghanischen Bevölkerung und der organisierten Zivilgesellschaft aufgenommen und - vielleicht muss man sagen - überhaupt wahrgenommen wurden. Außerdem erhoffen wir uns Aufschluss darüber, welche Auswirkungen die damaligen politischen und strukturellen Entscheidungen auf die weitere Entwicklung in Afghanistan hatten. Und schließlich interessiert uns, wann sich Fehlentwicklungen und Korrekturbedarf abzeichneten und welche Alternativen es zu bestimmten strategischen Weichenstellungen gegeben hätte. Wir haben heute drei hochkarätige Sachverständige mit einer umfassenden Expertise zu Gast in unserer Konferenz.

Zunächst begrüße ich Frau Habiba Sarabi. Sie ist eine afghanische Politikerin und war während der Amtszeit von Präsident Karzai Ministerin für Frauen sowie für Kultur und Bildung. Sie ist aus den USA zugeschaltet und wird ihr Statement auf Englisch abgeben. Eine Verdolmetschung ist vorgesehen. Zur Verfügung steht uns auch Frau Dr. Susanne Schmeidl, die ebenfalls zugeschaltet ist. Sie ist Friedens- und Konfliktforscherin. Sie war führendes Mitglied im Team der Schweizerischen Friedensstiftung Swiss Peace, die im Auftrag der Vereinten Nationen 2001 die Konferenz der Zivilgesellschaft veranstaltet hat. Auch Sie, Frau Schmeidl, begrüße ich ganz herzlich hier in unserer Konferenz.

Und live und in Farbe Herrn Thomas Ruttig, den ich heute schon in einer unserer Projektgruppen hören konnte. Herr Ruttig ist Mitgründer und langjähriger Co-Direktor des Afghanistan Analysts Network. Er war 2001 Mitglied der Delegation der Vereinten Nationen bei der ersten Afghanistan-Konferenz. Von Herrn Ruttig liegt uns auch eine schriftliche Stellungnahme (KOM-Drs. 20(28)05) vor, die man schon einsehen konnte und die auch auf der Website des Bundestages verfügbar ist. Vielen Dank, Herr Ruttig, nicht nur für Ihre Zeit, sondern auch für die schriftlichen Ausführungen.

Vorgesehen ist, dass Sie, liebe Frau Sarabi, mit Ihrem Statement beginnen. Sie kennen das Themenfeld, es ist Ihnen vorab übermittelt worden. Ich habe es eben nochmal kurz umrissen. Wir freuen uns auf Ihre Ausführungen. Herzlich



willkommen. Sie haben das Wort.

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin)¹: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Guten Tag zusammen, sehr geehrtes Publikum. Ich danke Ihnen, dass Sie mich zu dieser sehr, sehr wichtigen Sitzung eingeladen haben. Es ist wirklich eine seltene Gelegenheit, über Afghanistan zu sprechen, insbesondere angesichts dessen, was bei und nach der Petersberger Konferenz geschehen ist. Denn für alles, womit wir heute konfrontiert sind, alle Errungenschaften, die Verfassung und die Rechte der Frauen und alles, was wir in den vergangenen 20 Jahren erreicht haben, für all das war die Petersberger Konferenz die Basis. Dort wurden die Grundlagen gelegt.

Es ist eine wichtige Frage, welche Erwartungen die Menschen damals hatten, die Flüchtlinge und die Menschen im Land. Ich war zu der Zeit in Peschawar, meine Familie noch in Kabul. Das war eine dunkle Ära. Die Menschen waren sehr hoffnungslos. Aber die Petersberger Konferenz war eine Art Licht am Ende des Tunnels. Die Menschen hatten Erwartungen, eine Art Hoffnung und Licht, und sie dachten, dass es zu einer Entwicklung und zu Wohlstand in Afghanistan kommen würde und die Menschen ihr Leben genießen könnten. Das war die Erwartung der Teilnehmer der Petersberger Konferenz. Die Menschen waren also sehr gespannt auf das Ergebnis dieser Konferenz.

Die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft war damals natürlich nicht mit heute vergleichbar. Es waren die Taliban, die das Land regiert haben. Aus diesem Grund hat die Interventionsgemeinschaft die afghanische Regierung damals nicht unterstützt. Aber als der 11. September passierte, begannen insbesondere die Vereinigten Staaten, das afghanische Volk zu unterstützen, vor allem militärisch durch die Nordallianz. Sie unterstützten die Afghanen militärisch, um die Taliban zu besiegen, und dann begannen sie, das afghanische Volk mit humanitärer Hilfe zu unterstützen. Aber die humanitäre Hilfe war nicht immer gut zu

managen, manchmal wurde eine sehr große Menge an Hilfsgütern geliefert, die nicht zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort für die Menschen in Afghanistan ankam.

Entsprechend der Zusammensetzung der Petersberger Konferenz haben die internationale Gemeinschaft, die Vereinten Nationen und die Vereinigten Staaten versucht, afghanische Vertreter aus allen Ecken und aus verschiedenen ethnischen Gruppen zu gewinnen. Ich muss jedoch sagen, dass die Hazara-Gemeinschaft, zu der ich gehöre, weniger stark vertreten war. Zum Beispiel waren unter den Teilnehmern nur eine Hazara und insgesamt nur zwei Frauen dabei, und das alles mit Zustimmung der Konferenz.

Auch bei der Zusammensetzung wurde versucht, mehr Leute einzubinden, aber natürlich waren diejenigen, die mehr Macht hatten, zahlenmäßig stärker vertreten als die anderen. Das größte Problem bzw. der größte Fehler der Petersberger Konferenz war jedoch der Umgang mit der Opposition, nämlich den Taliban. Wenn die Taliban an der Petersberger Konferenz teilgenommen hätten, wären wir heute nicht mit einem solchen Problem konfrontiert. Leider waren die Vereinigten Staaten, wie immer, sehr stolz darauf, die Taliban zu besiegen. Die Luftwaffe der Vereinigten Staaten war stark und die Taliban wurden damals besiegt. Aber sie waren Teil des Konflikts. Dieser größte Teil des Konflikts wurde also völlig vergessen. Und sie wurden nicht zur Petersberger Konferenz eingeladen.

Die Taliban haben anschließend gegenüber den Vereinigten Staaten und Präsident Karzai geäußert, dass sie friedlich in Afghanistan bleiben wollen; aber das war nicht akzeptabel. Das wurde von den Vereinigten Staaten und Präsident Karzai nicht akzeptiert. Also organisierten sie sich erneut und begannen, gegen die afghanische Regierung und die NATO-Koalition zu kämpfen. Das war also der Grund, warum die Taliban so mächtig wurden und im August 2021 mit Gewalt die Macht in Afghanistan übernahmen.

Um auf die Petersberger Konferenz

und Übersetzung ins Deutsche über den Sprachendienst des Deutschen Bundestages angefertigt.

¹ Von den englischsprachigen Redebeiträgen der Sachverständigen Dr. Habiba Sarabi wurden eine Abschrift



zurückzukommen: Die Organisatoren versuchten, die Kultur, die Tradition und die Geschichte Afghanistans zu respektieren. Die Loya Jirga ist Teil der Kultur Afghanistans. Weshalb die Petersberger Konferenz beschloss, die Verfassung zunächst von der Loya Jirga ausarbeiten zu lassen. Und sie sollte die Interimsregierung bilden. Natürlich war das kulturell und historisch gesehen ein Teil der Geschichte Afghanistans. Aber wenn wir über die zivile Modernisierung in der ganzen Welt nachdenken, dann hätte es auch mehr auf der Grundlage von Gesetzen als der Kultur stattfinden können.

Der kulturelle Umgang war sehr respektvoll. Die Petersberger Konferenz fand während des Ramadans statt, und mit der guten Gastfreundschaft unserer deutschen Freunde wurden die Gäste ihrer Kultur entsprechend mit Essen versorgt.

Die Loya Jirga ist Teil der Kultur, aber mit ihren Traditionen gibt sie vor allem einer Gruppe von Menschen die Macht, die über Waffen verfügen. Sie haben die Macht auf Gemeindeebene. Sie kommen und sprechen über die einfachen Menschen. Sie stützen sich dabei nicht auf Gesetze. Deshalb übernehmen eher Waffen die Macht und nicht die Stimme des Volkes. Ich glaube, es war ein Fehler, dass der Loya Jirga so viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Danach wurde sogar Präsident Karzai häufig und für alles zur Loya Jirga gerufen. Natürlich ist in unserer Verfassung festgelegt, dass die Loya Jirga aus Vertretern des Parlaments, des Provinzrats und des Distriktrats bestehen soll. Aber dazu kam es nicht, und es handelte sich um eine Art traditionelle Loya Jirga für die Sicherheitsfragen und viele andere Fragen. Es ist aus meiner Sicht besser für die moderne Zeit und Zivilisation, die Dinge auf der Grundlage von Gesetzen zu tun.

Nochmal vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit geben, mit den verehrten Vertretern hier zu sprechen. Danke.

Der Vorsitzende: Wir danken Ihnen, Frau Sarabi, für Ihr Eingangsstatement und auch für Ihre Bereitschaft, uns so früh am Morgen zur Verfügung zu stehen. Ich begrüße für das zweite Statement jetzt ganz herzlich Frau Dr. Schmeidl in unserer Runde, auch zugeschaltet, und wenn ich richtig informiert bin, werden auch Sie auf Englisch sprechen. Dann gebe ich Ihnen auch gleich das Wort, so dass Sie mit Ihren zehn Minuten beginnen können.

Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace)²: Hallo, vielen Dank, Herr Vorsitzender, dass Sie mich eingeladen haben, und vielen Dank an meine Kollegin Habiba Sarabi und auch an Thomas Ruttig. Ich entschuldige mich dafür, dass ich in Englisch spreche, was eine technische Anforderung zu sein scheint, obwohl meine Muttersprache Deutsch ist; und ich werde versuchen, meine Antworten kurz zu fassen. Ich stimme Habiba Sarabi zu, dass die Petersberger Konferenz in Bonn im Jahr 2001 mit viel Optimismus aufgenommen wurde. Mir gefällt der Gedanke des Lichts am Ende des Tunnels. Ich möchte anmerken, dass ich persönlich Petersberg nicht organisiert habe, ich habe Bad Honnef mitorganisiert. Es gab zwei Konferenzen. Ich denke, das schriftliche Statement von Thomas Ruttig weist auch darauf hin. Es gab die offizielle Konferenz, die tatsächlich auf dem Gipfel des Petersberges stattfand, und die zivilgesellschaftliche Konferenz, die von den VN initiiert wurde, sozusagen am Fuße des Berges, in Bad Honnef. Und ich hatte die Ehre, dieses Treffen mit zu organisieren. Nun, in meiner Frage ging es um die organisierte Zivilgesellschaft. Ich möchte anmerken, dass die Zivilgesellschaft in Afghanistan ganz anders verstanden wird als im Westen. Und ich vermute, dass einer der Fehler darin besteht, dass wir zu oft in Gesellschaften, deren Kontext sich von unserem eigenen stark unterscheidet, nach dem Gleichen suchen. Selbst auf unserer Konferenz über die Zivilgesellschaft haben wir uns wahrscheinlich mit dem beschäftigt, was Sie als organisierte Zivilgesellschaft bezeichnen würden. Und das obwohl unsere Repräsentation in Bezug auf

² Von den englischsprachigen Redebeiträgen der Sachverständigen Dr. Susanne Schmeidl wurden eine

Abschrift und Übersetzung ins Deutsche über den Sprachdienst des Deutschen Bundestages angefertigt.



Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit wahrscheinlich besser war als die der Petersberger Konferenz, denn an unserer Konferenz nahmen fast 50 Prozent Frauen teil.

Wahrscheinlich haben wir genau die Zivilgesellschaft ausgeschlossen, die den Afghanen geholfen hat, im System engagiert zu bleiben. Und diese Gesellschaft ist traditionell, basiert auf Gewohnheiten und ist religiös. Dazu gehören Ältestenräte, Schuras, Jirgas, aber auch Moscheesysteme. Und oft ist es das, wonach wir nicht suchen und was wir nicht einbeziehen. Wir hatten zwar einige religiöse Führer auf der Konferenz, aber insbesondere Älteste nahmen nicht teil.

Zum Zeitpunkt der Bonner Konferenz hatten wir alle bei früheren Besuchen, als ich mit Swiss Peace in Afghanistan war, festgestellt, dass es eine zu große Lücke in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gab, sowohl der modernen als auch der traditionellen, um auf ein mögliches Abkommen mit dem damaligen Taliban-Emirat hinzuarbeiten. So bin ich dazu gekommen, Bad Honnef zu organisieren, weil wir uns damals schon dafür eingesetzt haben, dass die Zivilgesellschaft in Prozesse und Dialoge einbezogen wird. Wir hatten nur sehr wenig Zeit, zehn Tage, für die Organisation. Die deutsche Regierung hat hervorragende Arbeit geleistet, um den Menschen vorübergehend die Einreise ohne Pass zu ermöglichen. Ich denke, dass das gewürdigt werden muss. Dennoch kam unsere Gruppe größtenteils aus der Diaspora in Pakistan und dem Iran. Die Zeit reichte nicht aus, um genügend Teilnehmer aus Afghanistan zu gewinnen, um unsere Konferenz vollständig repräsentativ zu gestalten. Und doch gab es Optimismus. Es handelte sich größtenteils um NGOs. Allzu oft werden NGOs mit der Zivilgesellschaft gleichgesetzt. Ich möchte dies erwähnen, weil es wichtig ist, dies im Auge zu behalten, wenn wir unseren Dialog über die Zivilgesellschaft fortsetzen.

Wie bereits erwähnt, waren die Personen, die bereits versucht hatten, eine Alternative zu den Taliban zu finden, nämlich die traditionellen Ältesten, größtenteils nicht anwesend. Damals war eine Gruppe von ihnen aktiv, viele von ihnen

wurden ermordet, angeblich von dem pakistanischen ISI [Inter Service Intelligence]. Es war also ein schwieriger Kontext für viele. Und diese traditionellen Gruppen fühlten sich stets von allem ausgeschlossen, was die Zivilgesellschaft betraf. Ich habe dann nach Bad Honnef angefangen, in Afghanistan zu arbeiten. Und das war vor allem das Afghan Civil Society Forum, das ich vier Jahre lang koordiniert habe. Von den Ältesten sind einige auf uns zugekommen und haben gefragt: Was ist das für eine Zivilgesellschaft, mit der Sie arbeiten? Wir wünschen uns eine Beteiligung, aber wir sind nicht dort.

Daraus entstand dann eine andere Organisation, die ich mitbegründet habe, das Tribal Liaison Office, das jetzt Liaison Office heißt. Und diese Organisation hat versucht, einen Weg zu finden, um traditionelle Formen der Zivilgesellschaft in diesen gesamten Staatsbildungsprozess einzubinden. Aber wie gesagt, ich will mich nicht zu sehr damit aufzuhalten, Sie können mir später Fragen stellen.

Es herrschte also Optimismus, aber auch Frustration. Habiba Sarabi hat bereits einige Punkte erwähnt. Wir waren enttäuscht, dass die Zivilgesellschaft ihre eigene Konferenz hatte. Die Menschen, die zu unserer Konferenz kamen, dachten, sie wären auf dem Petersberg und stellten fest, dass sie sich am unteren Ende des Hügels befanden, eine sehr physische Machtverteilung, die in den meisten Gesellschaften besteht, in denen die politischen Akteure an der Spitze und die Zivilgesellschaft am unteren Ende stehen.

Wir haben der Petersberger Konferenz einen Besuch mit einer ausgewählten Gruppe von sechs Personen abstatten können. Wir hatten einige interessante Ergebnisse, die die Diskussion voranbrachten. Aber diese physische Kluft zwischen Elite-Akteuren und der Zivilgesellschaft, würde ich sagen, zog sich durch unser Engagement in Afghanistan.

Ich habe lange Zeit mit der Zivilgesellschaft in Afghanistan zusammengearbeitet und bin zu der Erkenntnis gelangt, dass wir die Rolle der Zivilgesellschaft zwar schätzen, sie aber oft als



Feigenblatt benutzen, um etwas partizipatorisch aussehen zu lassen, während es in Wirklichkeit Probleme im System gibt. Und ich glaube, das ist etwas, das wir auf lange Sicht angehen müssen, dass wir die Zivilgesellschaft nicht länger als Alibigruppe benutzen, die wir bei Sitzungen vorführen können und die uns Beiträge liefert. Aber später treffen dann andere die Entscheidungen.

Auch hier war die Beteiligung der Zivilgesellschaft in Afghanistan stets willkommen. Aber es gab immer eine wachsende Frustration in der Zivilgesellschaft, weil sie ausgeschlossen wurde, und ich denke, das hält bis heute an. Die Zivilgesellschaft hat das Gefühl, dass sie der Basis in Afghanistan am nächsten steht, aber oft nicht gefragt wird, sich an irgendetwas zu beteiligen. Und ich denke, das hat sich auch später bei den Prozessen gezeigt, zum Beispiel bei den Wahlen. Demokratie ist mehr als Wahlen durchzuführen. Demokratie ist mehr als nur das Ankreuzen auf einem Zettel. Ich habe darüber geschrieben und nachgedacht, dass wir in Afghanistan die Demokratie vereinfacht als eine logistische Übung von Wahlen behandelten, obwohl wir alle wissen, dass Demokratie eigentlich politische Beteiligung bedeutet.

Gemeinsam mit dem Afghan Civil Society Forum organisierten wir Veranstaltungen zur staatsbürgerlichen Bildung, um den Menschen zu helfen, den grundlegenden Wandel in ihrem Land zu verstehen und ihnen zu zeigen, wie sie sich beteiligen können. Die Finanzierung erfolgte ad hoc. Das mussten wir im Grunde auch. Es war ein Projekt, obwohl wir wissen, dass weder Demokratie noch Frieden ein Projekt sind, sondern ein Prozess. Diese Prozessfinanzierung, die ein längerfristiges Engagement und im Grunde einen längeren Zeitrahmen erfordert, ist für die Akteure vor Ort sehr schwierig zu nutzen.

Wir waren dankbar für die erhaltenen Mittel, aber wir hatten das Gefühl, dass wir nur an der Oberfläche kratzen konnten, als wir die afghanische Bevölkerung in einen Prozess bringen wollten, der ihr Leben sehr stark beeinflusst. Die Eliten in Afghanistan waren lange Zeit daran gewöhnt gewesen, diese Prozesse zu kontrollieren und im Grunde ein Ordnungssystem mit

beschränktem Zugang zu haben, bei dem nur einige wenige Personen in das System eintreten und später davon profitieren konnten. Und ich denke, dass die Wahlen das bis zu einem gewissen Grad geändert haben, aber nicht vollständig, und dessen müssen wir uns bewusst sein.

Wenn wir uns engagieren, sollten wir die Demokratie nicht auf Wahlen reduzieren. Es stellte sich auch die Frage, wer an der Spitze stand. Es gibt einen Witz, den die Afghanen zu erzählen pflegten, dass Lakhdar Brahimi [damaliger UN-Sonderbeauftragter für Afghanistan] gerne den Spruch „Afghanen auf dem Fahrersitz“ zitierte. Und der Witz war, dass sie sagten: Ja, aber wir sind die Taxifahrer, und du sitzt hinten und sagst uns, wohin wir fahren sollen.

Der Bonner Prozess wurde zwar gewürdigt, aber der Zeitrahmen war eng. Vier Jahre sind sehr kurz, um grundlegende Veränderungen in Afghanistan zu bewirken. Wenn Frieden ein Prozess ist und Demokratie ein Prozess ist, wie kann Ihrer Meinung nach wirklich erreicht werden, dass die Menschen in den Prozess einbezogen werden?

Ich glaube, es gab gewisse Versäumnisse, und eine meiner Fragen bezieht sich auf den Verfassungsprozess, an dem wir ebenfalls gearbeitet haben. Die Verfassungsprozesse sind wichtige Prozesse, in denen die Gesellschaft zusammenkommt und entscheidet, welches Regierungssystem sie haben möchte. Das Problem mit dem Verfassungsprozess war, dass meiner Meinung nach auch eine Chance vertan wurde. Wir als Zivilgesellschaft – ich sollte eigentlich nicht „wir“ sagen, denn das ist unvollständig, wir waren auch nicht repräsentativ –, aber wir haben versucht, einen Konsulationsprozess durchzuführen, bis wir herausfanden, dass die Geber und Eliten andere Vorstellungen hatten. Die Idee, die wir hatten, war ein Bildungsprozess, um den Menschen verschiedene Formen von Demokratien und politischen Systemen vorzustellen, damit sie darüber diskutieren konnten, welches System sie für sich am besten geeignet fanden, und zwar aus Gründen der Zweckmäßigkeit.

Insbesondere auf amerikanischer Seite wurde die



Entscheidung getroffen, dass es einfacher war, ein zentralisiertes System einzurichten. Und zu diesem Zeitpunkt wurde Hamid Karzai als nützlicher Partner angesehen. Während wir also partizipatorische Verfahren wie die Emergency Loya Jirga einsetzen, manipulierten wir das System hinter verschlossenen Türen; zum Beispiel, als Karzai an die Stelle des Königs trat.

Viele hielten einen König für eine brauchbare Alternative. Aber ich glaube nicht, dass die Amerikaner zum Beispiel eine konstitutionelle Monarchie verstehen würden, während die Afghanen vielleicht das letzte Mal Frieden hatten, als sie unter dem König lebten. Das heißt nicht, dass ich dieses System für Afghanistan befürworte, aber ich glaube, dass die Afghanen ein Mitspracherecht bei der Entscheidung haben sollten, ob dieses System besser als eine Zentralisierung wäre.

Ich sage das als Deutsche und mit dem Wissen, wie Gesellschaften früher tatsächlich zersplittet waren. Ich komme aus dem Süden Deutschlands. Meine Mutter kommt aus Westfalen. Ich denke also, dass Sie bis zu einem gewissen Grad wissen, worauf ich hinauswill. Deutschland war früher ein Lehnstaat, und wir wurden mit einem leicht dezentralisierten System zusammengebracht. In der Schweiz ist es ähnlich, das Land hat eine ähnliche Geografie wie Afghanistan: hohe Berge und tiefe Täler, in denen die Menschen oft nicht miteinander kommunizieren können. Es ist ein dezentrales System.

Ich glaube also, dass eine Verfassung, die von außen geschrieben wurde und den Interessen der Elite diente, um an der Macht zu bleiben, vor allem, um die Situation in Afghanistan zu kontrollieren, wahrscheinlich nicht am besten geeignet war. Für die Prozesse, die für einen Diskurs mit der Zivilgesellschaft erforderlich sind, aber auch bei der afghanischen Bevölkerung haben wir meiner Meinung nach eine große Chance verpasst.

Ich habe wahrscheinlich zu lange geredet, also höre ich hier auf. Es gibt noch viel mehr, was ich gerne mit Ihnen teilen möchte, und ich danke Ihnen, dass Sie mich eingeladen und sich Zeit für mich genommen haben.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Dr. Schmeidl. Wir starten gleich mit dem letzten Statement. Herr Ruttig, Sie haben das Wort.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Guten Tag, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Co-Sachverständige Habiba Sarabi und Susanne Schmeidl. In meiner Einladung habe ich drei Leitfragen bekommen, auf die ich mich vorbereitet habe. Wie sah die afghanische Zivilgesellschaft 2001 aus? Niemand hätte diese Frage besser beantworten können als Susanne Schmeidl. Also schweige ich zu diesem Teil. Das gibt mir mehr Zeit für die anderen beiden Fragen. Inwieweit waren die afghanischen Teilnehmer an der Petersberger Konferenz repräsentativ und welche Gruppen hätten noch vertreten sein müssen? Dazu haben wir von Frau Sarabi schon einiges gehört, aber ich werde auch noch etwas dazu sagen. Und dann natürlich die gern diskutierte Frage: Wie kam es überhaupt dazu, dass Hamid Karzai das Interimsstaats-oberhaupt in Afghanistan wurde? Während der Bonner-Konferenz vorgeschlagen, wurde er schließlich auf der Emergency Loya Jirga 2002 bestätigt. Ich hatte die Ehre, diese damals als Mitglied des UN-Teams mit zu organisieren. Damit nichts weiter zur Zivilgesellschaft von meiner Seite.

Repräsentativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Petersberger Konferenz: Um es noch mal richtig zu unterstreichen: Es waren zwei voneinander getrennte Treffen, von denen sicher zum Teil nicht gewollt wurde, dass es allzu viele Interaktionen gegeben hat. Susanne Schmeidl hat mir noch die Geschichte erzählt, dass der UN-Verantwortliche das Statement der Zivilgesellschafts-Repräsentanten und -Repräsentantinnen lesen wollte, bevor es in dieser Sechsergruppe auf dem Petersberg oben vorgetragen werden konnte, was richtigerweise abgelehnt worden ist. Die Distanz konnte kaum größer sein, allein schon diese beiden Fakten sprechen Bände; auch dass die Zivilgesellschafts-konferenz zwar von der UN initiiert wurde, aber als eine Art Afterthought zehn Tage vor der Haupt-konferenz. Und es waren im Grunde zwei Frauen, die das organisiert haben: Susanne Schmeidl und Citha Maas, damals von der Stiftung Wissenschaft und Politik.



Zur Hauptkonferenz auf dem Petersberg: Dort war nur eine der damaligen bewaffneten afghanischen Konfliktparteien vertreten, nämlich die Nordallianz. Die Taliban wurden nicht eingeladen, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt noch große Teile des Landes kontrollierten und es nicht klar war, ob sie als politische, militärische Kraft verschwinden würden.

Dafür gab es aus meiner Sicht zwei Hauptgründe. Ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Erstens, dass der damalige US-Präsident Bush gesagt hat: Wir werden mit Terroristen nicht verhandeln. Das bezog sich nicht nur auf Al-Qaida, sondern schloss auch die Taliban mit ein, die allerdings weder an der Planung noch an der Ausführung der Terroranschläge Nine Eleven beteiligt waren. Sie galten allerdings als Helfershelfer von Al-Qaida, weil sie deren Gastgeber waren, was historische Gründe hatte, u. a. aus dem Kampf gegen die sowjetische Besatzung.

Und obwohl die Taliban noch Teile Afghanistans kontrollierten, galten sie als militärisch besiegt. Das übersah - und wir wussten das damals in Bonn -, dass bestimmte Gruppen der Taliban auch innerhalb des Landes noch überlebt hatten und aktiv waren. Manche waren militärisch aktiv in dem Sinne, dass sie sich verteidigten, auch gegen Operationen der westlichen Streitkräfte dort. Andere hatten sich zurückgezogen, individuell oder als Gruppen, und beobachteten auch Bonn, um zu sehen, ob es für sie noch eine Chance geben würde, sich politisch zu engagieren.

Gleichzeitig gab es bei den Taliban auch eine Gruppe unterhalb des damaligen Führers Mullah Mohammed Omar, die an Karzai herangetreten war, der damals mit US-Hilfe eine Art Guerilla-Aktion in Südafghanistan gestartet hatte. Und als nach Bonn klar war, dass Karzai Interimsstaatschef werden sollte, hat diese Taliban-Gruppe, zu der viele von denen gehörten, die in Katar mit den Amerikanern verhandelt haben und jetzt zum Teil mit an der Macht sind, eine Art Kapitulation angeboten. Die lehnte US-Verteidigungsminister Rumsfeld ab, eben weil man nicht mit Terroristen verhandeln wollte, sondern man wollte – wie es damals hieß – Überreste der Taliban militärisch beseitigen. Das war ganz sicher eine Chance, die

vergeben wurde.

Wir hatten die Delegation der Nordallianz und drei andere Gruppen auf dem Petersberg - oder ich muss sagen, eigentlich waren vier vorgesehen; die Rom-Gruppe - die Anhänger des ehemaligen Königs -, die Zypern-Gruppe und die Peshawar-Gruppe. Mit diesen Gruppen hatte die UN die Vorgängermission UNSMA [United Nations Special Mission to Afghanistan] unterstützt und mit Teilnahme der Regierungen Deutschlands, Italiens, den USA und Irans vor den Anschlägen von Nine Eleven über das Jahr 2001 am UN-Sitz in Genf schon eine Reihe von individuellen Treffen durchgeführt, jeweils mit den Gruppen einzeln, um einen neuen Friedensprozess zu initiieren. Wir hatten damals auch die Taliban eingeladen. Die hatten eine Teilnahme aber abgelehnt.

Der Gedanke dahinter war, mit diesen Gruppen, zu denen auch bewaffnete Kräfte gehörten, die nicht sehr stark waren, weitere Gruppen neben den Hauptkonfliktparteien in eine politische Friedenslösung in Afghanistan einzubinden. Das hatte also bereits vor Bonn begonnen, und es wurde nun versucht, das in Bonn fortzusetzen. Wir hatten in Absprache mit den deutschen Verantwortlichen von den UN aus eine sog. fünfte Delegation eingeladen. Die bestand aus fünf Mitgliedern prodemokratischer Inlandsgruppen und zum Teil auch Exilgruppen. Die fünf Teilnehmer wurden von uns ausgesucht, weil die, die in Afghanistan waren, im Untergrund agierten und zu uns aus eigener Initiative über das Jahr 2000 und 2001 Kontakt aufgenommen hatten, um uns mitzuteilen, dass es außer den bewaffneten Fraktionen noch andere politische Kräfte gab. Eine dieser fünf Gruppierungen nannte sich Republikanische Partei, nicht in Anlehnung an die amerikanischen Namensvetter, sondern im Rückgriff auf die Republik in Afghanistan zwischen 1973 und 1978. Die hatten gesagt, unser Programm ist die UN-Menschenrechtscharta, wir brauchen kein Parteiprogramm, sondern wir wollen Menschenrechte und Demokratie in Afghanistan umsetzen.

Das hat wiederum uns bei der UN ermutigt zu versuchen, solche Kräfte in den Friedensprozess einzuführen, der nicht in Bonn begann, sondern vorher schon angelaufen war und dort weiter ging.



Aber trotz der offiziellen Einladung wurde dieser Delegation kurzfristig am Vorabend des eigentlichen Konferenzbeginns die Teilnahme am Hauptforum verwehrt. Auf wessen Initiative ist mir bis heute unklar. Ich kann es mir denken, will aber keine Spekulationen abgeben. Die endgültige Zusammensetzung des Hauptforums der Petersberger Konferenz mit diesen vier Delegationen war also nur bedingt repräsentativ, vor allem für die Eliten in Afghanistan, das haben wir schon gehört. Sie entsprach aber den militärischen Kräfteverhältnissen in Afghanistan und der von den USA gewollten Dominanz der Nordallianz. Drei der vier anderen Delegationen, die zugelassen wurden, waren auch da, vor allem die Peshawar- und die Zypern-Gruppe, um die Interessen der wichtigen Nachbarländer Pakistan und Iran abzudecken, weil die hinter diesen Gruppen steckten. Das hört sich ein bisschen plump an. Es gab da zum Teil eine Finanzierung, Zusammenarbeit in diesen Gruppen, zum Teil aber auch nicht. Wichtig war die Rom-Gruppe, die bereits vor Bonn eigene Friedenspläne verfolgt hatte. Deren Loya-Jirga-Plan hat die UN dann als Skelett ihres Vorschlags für die Petersberger Konferenz verwendet.

Das war also ein strategischer Fehler, diese fünfte Delegation abzuweisen, an der übrigens auch zwei Leute aus der Zivilgesellschaft beteiligt waren, aus einer Untergrund-Menschenrechtsorganisation, die diese bekannten Videos von Hinrichtungen unter den Taliban aus Afghanistan herausgeschmuggelt hatten, und ein Netzwerk von Stammesräten aus Südafghanistan. Wir haben also bei der UN versucht, das ein bisschen aufzugreifen. Das war nicht sehr eindrucksvoll, aber wir dachten damals, das sei besser, als wenn es überhaupt nicht passierte. Und vor allem war unsere Idee, mit dieser fünften Delegation, die nicht zugelassen wurde, mit der Rom-Gruppe und Teilen der anderen Gruppen eine Art demokratisches, nicht-bewaffnetes, nicht-islamistisches Gegengewicht zur Nordallianz und den Taliban, die ja noch da waren, aufzubauen. Diese Chance ist in Bonn nicht genutzt worden.

Woher kam Karzai? Ich habe schon in der Stellungnahme geschrieben, man kann es nicht nachvollziehen und mit Quellen belegen. Deswegen wäre einiges Spekulation, aber einiges

lässt sich doch schlussfolgern aus dem, was geschrieben und gesagt und zum Teil auch nicht gesagt worden ist von den Protagonisten, die damals das Sagen hatten. Natürlich ist Karzai von den USA ausgesucht und in Bonn vorgestellt worden. Wir saßen bei der Bonner Konferenz an einem großen runden Tisch, an der Rotunde des Petersberges, und irgendwann sagte jemand: Da ist noch jemand, der möchte eine Grüßbotschaft loswerden. Und dann knisterten die Lautsprecher und Karzai sprach von seinem Stützpunkt in Südafghanistan, wo ihn gerade amerikanische Special Forces davor gerettet hatten, von den Taliban umgebracht zu werden. Denn so stark war er nicht, und er konnte sich nur wegen der Amerikaner halten. Dieses Zuschalten haben natürlich die Amerikaner organisiert.

Ich weiß nicht, welches Wissen die Konferenz-Organisatoren und die Bundesrepublik Deutschland vorab hatten. Aber wichtig daran ist, dass den Afghanen jemand vorgesetzt wurde. Es geht nicht um die Person, sondern es geht um das System. Das ist auch schon gesagt worden, dass ein sehr auf den Präsidenten zugeschnittenes zentralisiertes System rausgekommen ist, ohne diesem, wie es ursprünglich sowohl im Loya-Jirga-Plan als auch in dem der UN gestanden hat, einen starken, gewählten Kongress – um in amerikanischen Worten zu sprechen –, also ein Parlament entgegenzustellen.

Und später haben die Amerikaner mehrmals nicht nur bei Karzai, sondern auch bei seinem Nachfolger Ghani bei Wahlen eingegriffen, damit der Präsident sich jeweils gegen andere durchsetzen konnte. Eine wichtige Rolle hat dabei der amerikanische Sonderbotschafter Zalmay Khalilzad gespielt, den alle nur den Vice-Royal nannten, den Vize-König, ein Amerikaner afghanischer Herkunft, der beide Sprachen sprach und da vieles im Alleingang gemacht hat. Ich denke, dass seine amerikanischen Diplomaten-Kollegen oft nicht wussten, worüber er redete, weil er mit den afghanischen Verhandlungspartnern dort unten Dari und Paschtu sprach.

Karzai verfügte außer der US-Unterstützung über keine eigene Hausmacht. Und er wurde nach den Anschlägen des 11. September vor der Bonner Konferenz meiner Meinung nach mit dem Ziel



nach Afghanistan eingeführt, ihn dann in Bonn präsentieren zu können, als jemand ohne eigene Hausmacht, der sich nur auf die Amerikaner stützen konnte, weil die Nordallianz als militärische Übermacht etabliert war.

Hätte es Alternativen gegeben? Über den König ist schon gesprochen worden. Bei der ersten Loya Jirga hatte bereits eine Mehrheit der Delegierten vor Beginn eine Liste unterschrieben, dass sie den König als Interimsstaatsoberhaupt haben wollten. Nicht Karzai, nicht jemanden, der ihnen vom Ausland vorgesetzt wurde. Da sind die Amerikaner, besonders Khalilzad, relativ schnell reingegrätscht und haben den König unter Druck gesetzt. Er musste auf einer Pressekonferenz sitzen, während neben ihm sein Sprecher verlas, dass er nun doch kein Kandidat mehr war. Sein Gesichtsausdruck sagte – und einige seiner Mitarbeiter haben mir das später bestätigt –, das hier geschieht gegen meinen Willen. Von da an war dann letztendlich klar, wer die Weichen stellte und dass Karzai kommen würde.

Ansonsten hätte der Bonner Prozess für die Umsetzung der dort getroffenen Vereinbarungen für Alternativen sorgen sollen. Deswegen war es ja eine Interimsregierung. In anderen Ländern dürfen Mitglieder von Interimsregierungen hinterher bei Wahlen nicht mehr kandidieren. Das ist in Afghanistan dann nicht der Fall gewesen. Die Zivilgesellschaft hatte das gefordert, aber das hat sich niemand angehört. Dankeschön.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Ruttig, für dieses wichtige Eingangsstatement. Wir kommen damit in die Fragerunde. Für die SPD-Fraktion beginnt Frau Türk-Nachbaur.

Abg. **Derya Türk-Nachbaur** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen, meine Herren, vielen Dank für die sehr eindrücklichen Inputs und auch für die schriftliche Stellungnahme, die uns vorliegt. Meine Frage geht in Richtung Frau Sarabi. Herr Ruttig hat in seiner Stellungnahme einige Aspekte hervorgehoben, die nach der Konferenz schiefgelaufen sind. Sie sind ja alle drei einig in der Sache: Es gab viel Hoffnung zu Beginn der Petersberger Konferenz. Es war eine gute Sache, dass das initiiert worden ist, aber an der Umsetzung ist es gescheitert. Frau Sarabi,

Kabul wurde nicht entmilitarisiert, sagte Herr Ruttig, und die Konfliktakteure der Nordallianz wurden nicht entwaffnet. Und die Menschenrechts- und Kriegsverbrechen wurden nicht aufgearbeitet. Das ist das, was externe Sachverständige oder Expertinnen und Experten feststellen. Wie sehen Sie als afghanische Politikerin das? Wenn Sie ein, zwei Sätze dazu sagen würden? Wenn nachher noch Zeit bleibt, fände ich es spannend, von Ihnen zu hören, wie die Zivilgesellschaft im Jahr 2001 in Afghanistan aussah, vor allem der Unterschied zwischen ländlichem und städtischem Raum.

SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann: Vielen Dank für die Statements. Frau Sarabi, es ist gut, Sie zu sehen. Sie haben vorhin in Ihren Ausführungen gesagt, dass der größte Fehler von Petersberg gewesen sei, dass die Taliban nicht einbezogen wurden. Mich würde interessieren, ob es abgesehen von dem externen Druck, die Taliban nicht einzubeziehen, innerhalb der afghanischen politischen Einflusskräfte andere Auffassungen gegeben hat und inwieweit sich diese Kontakte zu dem damaligen Zeitpunkt entwickelt oder eben auch nicht weiterentwickelt haben?

Abg. **Christoph Schmid** (SPD): Ich möchte mit einer Frage an Herrn Ruttig anschließen. Sie haben uns Ihre Stellungnahme dankenswerterweise vorher schon zur Verfügung gestellt. Wir haben mehrmals gehört, dass diese Nichtbeteiligung der Taliban ein Grund- oder Geburtsfehler war. Mit dem Wissen der von Ihnen erwähnten Vorab-Einladungen nach Genf vor Nine Eleven, die nicht angenommen wurden: Was veranlasst Sie zu glauben, dass die Taliban teilgenommen hätten, wenn Sie tatsächlich auch Teil dieser Konferenz gewesen wären?

SVe Prof. Dr. Ursula Schröder: Ich würde anschließen an Frau Türk-Nachbaurs Fragen zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen und wollte hier sowohl an Frau Sarabi als auch Frau Schmeidl die Frage stellen, ob und in welcher Form das in der Zivilgesellschaft gefordert wurde und welche Folgen dieses Versäumnis des Umgangs mit Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen nach Ihrer



Einschätzung für die weitere Entwicklung Afghanistans hatte? Und zum zweiten an Frau Schmeidl die Frage: Sie sprachen beim Verfassungsgebungsprozess von einer Lost Opportunity, der Möglichkeit, alternative Formen politischer Ordnung zumindest zu diskutieren. Hätte es so einen Raum gegeben oder gab es Ansätze dazu?

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Dann starten wir direkt mit Frau Sarabi.

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin): Vielen Dank, ich hoffe, dass ich alles verstanden habe. Zur Nordallianz und der Entwaffnung: Ja, das große Problem bestand darin, dass das eine bewaffnete Gruppe war, weshalb ihre Teilnehmerzahl an der Bonner Konferenz größer war, denn sie hatten die Macht und die Waffen. Außerdem arbeiteten die Amerikaner mit ihnen zusammen. Das ist der Grund, warum selbst während des Demobilisierungsprozesses in Afghanistan die meisten Warlords der Nordallianz ihre Waffen nicht übergeben haben. Das Ergebnis waren Verletzungen der Menschenrechte, und zwar überall. Das Ergebnis war auch Korruption in Afghanistan. Und Sie wissen besser als wir, dass alle Warlords vom Norden bis nach Kabul die reicherden Leute sind und mehr Macht in Afghanistan hatten. Und der Reichtum, den sie in verschiedenen anderen Ländern investiert haben, zum Beispiel in Dubai oder in der Türkei oder in einer anderen Region, ist immer noch da. Die Zivilgesellschaft im Jahr 2021 war natürlich die Zivilgesellschaft in Afghanistan, die in 20 Jahren entstanden ist. Natürlich gab es in der Vergangenheit einige Organisationen in Peshawar, aber in Afghanistan war es ihnen während der letzten Taliban-Periode nicht erlaubt zu arbeiten. Aber in diesen 20 Jahren hat sich die Zivilgesellschaft größtenteils selbst organisiert und ist erwachsen geworden. Und wie Frau Schmeidl sagte, ist die Definition der Zivilgesellschaft in Afghanistan ein wenig anders. Die meisten Personen, die in Kabul waren, die Leiter der NGOs, wurden als Zivilgesellschaft bezeichnet, aber das ist sozusagen die offizielle Definition. Die Moscheen, die Ältesten, die Schura, sie alle waren Teil der Zivilgesellschaft. Es gab auch innerhalb der Zivilgesellschaft Korruption, aber insgesamt waren ihre

Mobilisierung und Aktivitäten recht gut.

Es gab eine Frage zur Transitional Justice. Wir haben über die Nordallianz und ihre Macht gesprochen und weshalb eine Übergangsjustiz einfach nicht stattgefunden hat. Die Menschenrechtskommission in Afghanistan hat es jedoch versucht und viele Beweise für die Transitional Justice dokumentiert. Es war eine riesige Dokumentation, die sie zusammengestellt haben. Aber im damaligen Parlament kamen viele, viele Abgeordnete von den Warlords. Der Sprecher des Parlaments hat deshalb einen Gesetzesentwurf des Parlaments gebilligt, der die Immunität der Personen vorsieht, die in der Vergangenheit aktiv waren. In diesem Fall hat die Transitional Justice leider nicht stattgefunden, und Präsident Karzai wurde unter Druck gesetzt, dieses Gesetz zu unterzeichnen und Straffreiheit für die Geschehnisse in der Vergangenheit zu gewähren. Die Nordallianz und alle bewaffneten Gruppen erhielten Straffreiheit. Die Zivilgesellschaft in Afghanistan hat sehr auf Transitional Justice gedrängt, aber sie war nicht möglich. Und Präsident Karzai hatte die Straffreiheit dafür bereits unterzeichnet.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Frau Schmeidl, es gab auch an Sie direkt eine Frage.

Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace): Ja, und wenn Sie erlauben, möchte ich auch etwas zu den anderen Fragen sagen. Um es noch einmal zu wiederholen, wie die Zivilgesellschaft aussah: Ich denke, dass die moderne, organisierte Zivilgesellschaft zu der Zeit von Bonn begrenzt war. Sie fand größtenteils in NGOs oder im Exil statt. Die organisierte moderne Zivilgesellschaft existierte also weitgehend außerhalb Afghanistans.

In Afghanistan ist das traditionelle und auf Gewohnheiten basierende System das, was die afghanische Gesellschaft zusammenhält und besonders in den ländlichen Gebieten sehr widerstandsfähig macht, auch wenn es einem nicht gefällt. Ich weiß, dass es einige Kritik dazu gab. Ich habe gehört, dass die Kritik darauf zurückzuführen ist, dass es auch einen beschränkten Zugang gibt, der Frauen ausschließt. Aus diesem speziellen Grund zögerten viele



Menschen, sich auf dieses System einzulassen. Und offensichtlich war es in den verschiedenen Teilen Afghanistans unterschiedlich stark. In einigen Teilen war es besonders stark, aber ich denke, dass es vor allem wichtig ist, die Rolle dieses Systems sowie des Moscheesystems zu betrachten, auch wenn es Frauen bis zu einem gewissen Grad ausschließt, die sie in Afghanistan für den Erhalt des Friedens spielten.

Es ist ein opferorientiertes Justizsystem. Sie haben nach der Transitional Justice gefragt. Die Konferenz der Zivilgesellschaft hatte darum gebeten, die in der Vergangenheit begangenen Verbrechen zu untersuchen. Natürlich wollten die Teilnehmer der Petersberger Konferenz das Thema nicht ansprechen, weil sie selbst Täter waren. Ich mag den Begriff „traditionelle Gerechtigkeit“ nicht, vor allem nicht im afghanischen Kontext, wo nach Jahrzehntelangen Konflikten so ziemlich jede Seite, wie Sie wissen, irgendwann einmal Täter oder Opfer des Konflikts waren.

Mir gefällt die Idee der Vergangenheitsbewältigung. Afghanistan brauchte eine Vergangenheitsbewältigung. Die Menschen wollten ihren Unmut äußern können. Aber ich denke, dass das auf Gewohnheiten basierende System der Ältesten ein interessantes System ist, das man in Betracht ziehen sollte, wenn es um das Verständnis der Vergangenheitsbewältigung geht. Denn dabei geht es mehr um wiederherstellende Gerechtigkeit als um ein Strafsystem, wie wir es oft bei einer Transitional Justice, wie z. B. den Nürnberger Prozessen, sehen können.

Aber wie Habiba Sarabi sagte, wollte die Zivilgesellschaft eine Vergangenheitsbewältigung, und sie wollte ganz sicher nicht, dass die Hauptverantwortlichen für die Verbrechen das Land regierten. Dies war insbesondere im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen von entscheidender Bedeutung. Es gab ein Gesetz, das besagte, dass nicht kandidieren konnte, wer Kriegsverbrechen begangen hatte, aber es gab kein System, um jemanden tatsächlich strafrechtlich zu verfolgen, wie es das Gesetz vorsah.

Für viele Menschen war das ein Punkt, an dem sie das Gefühl hatten, dass die UN die Warlords

eingesetzt hatten, dass die internationalen Organisationen die Warlords tatsächlich an die Macht in Afghanistan gebracht haben. Und dann kam das von Habiba Sarabi erwähnte Amnestiegesetz. Ich glaube also, dass wir, weil wir versuchten, Systeme einzusetzen, die in einem Land wie Afghanistan in kurzer Zeit nur sehr schwer umzusetzen sind, Gelegenheiten verpasst haben, mit den auf Gewohnheiten basierenden Systemen zu arbeiten. Die hätten vielleicht einige dieser Missstände beseitigen können, um zumindest einen Diskurs zu eröffnen, um die begangenen Verbrechen zu verstehen. Denn das war ein großes Anliegen der Menschen.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Vielen Dank. Die Bonner Konferenz war ein Versuch, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass das Spektrum der politischen und sozialen Kräfte in Afghanistan, die eigentlich wichtig waren, über diesen Interimsprozess und dann die Wahlprozesse und natürlich auch die Partizipation, die damit hätte verbunden sein müssen, einbezogen werden konnten. Das war von Anfang an nicht gegeben.

Es ist oft kritisiert worden, dass die Bonner Konferenz keine Friedenskonferenz war. Das war aber eigentlich gut so, denn sonst hätte man nur die beiden bewaffneten Parteien dabeigehabt, Nordallianz und Taliban, und wir wissen nicht, ob die Taliban gekommen wären. Also insofern war das ein Ansatz zu erweitern, der dann nicht weiterverfolgt wurde. Zur Frage von Herrn Schmid: Meiner Meinung nach ist es ein Geburtsfehler der Bonn-Konferenz, dass die Taliban dort nicht teilgenommen haben, aber eigentlich noch viel mehr, dass es den demokratischen Kräften, die es in auch Afghanistan gegeben hat, inklusive der organisierten Zivilgesellschaft eben nicht erlaubt worden ist, dort bei diesem Hauptforum oben auf dem Berg mitzureden. Das war der eigentliche strategische Fehler und die falsche Weichenstellung gleich von Anfang an, die nur sehr schwer wieder hätte rückgängig gemacht werden können, vor allem, weil die Entwaffnung nur einseitig durchgeführt wurde.

Es gab keine Veranlassung, diejenigen, die den Amerikanern und allen anderen Beteiligten



geholfen haben, Terror oder Terrorismus zu bekämpfen, also ihre stärksten militärischen Verbündeten, zu schwächen, denn am Anfang sollten nicht so viele ausländische Soldaten nach Afghanistan. Die Amerikaner haben sehr lange gebraucht, bis da halbwegs ins Gewicht fallende Größenordnungen in Bewegung gesetzt worden sind. Ob die Taliban gekommen wären, kann ich nicht beantworten. Ich glaube aber, dass die Bedingungen nicht so schlecht waren, dass man es nicht hätte versuchen können. Denn mit diesem Kapitulationsangebot an Karzai, das es gegeben hat, das dann abgelehnt worden ist, hatten sich offenbar vernünftige Elemente durchgesetzt. Und die wussten selber, dass sie geschwächt gewesen waren. Und wahrscheinlich wären sie relativ froh gewesen, wenn sie eine von fünf oder sechs Delegationen in Bonn gewesen wären und auch etwas von den künftigen Regierungssitzen und sonstigen Dingen, die man als Regierungsmitglied so an sich ziehen kann, abbekommen hätten. Da es ja auch darum ging, Leute davon zu überzeugen – ich will jetzt nicht sagen zu bestechen –, sich dort zu beteiligen und nicht auf militärische Optionen zu setzen, hätte es vielleicht klappen können. Aber da führte in Washington kein Weg rein.

SV Prof. Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann: Ganz kurz, Herr Ruttig: Welche von den vier oder fünf Delegationen waren denn bereit, die Taliban einzubeziehen, waren es alle, oder war es keine?

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Gute Frage. Daran kann ich mich nicht erinnern. Ich kann mir vorstellen, dass es der Nordallianz nicht gefallen hätte. Aber die sahen sich zu dem Zeitpunkt als Sieger. Ich könnte mir vorstellen, dass sie zugestimmt hätten, wenn die internationale Gemeinschaft, wie sie es woanders auch getan hat, ihr Gewicht und ihre Überzeugungskraft zum Tragen gebracht hätte. Sie sind außer mit dem Chefposten der Interimsregierung mit allem rausgegangen, was man kriegen konnte: Verteidigungsminister, Innenminister, Außenminister, Geheimdienstchef, Präsidialkanzlei. Einer weniger hätte ihnen immer noch die Dominanz gesichert.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Für die CDU/CSU gibt es drei Wortmeldungen. Frau Güler, Frau

Zeino, Herr Vollmer.

Abg. Serap Güler (CDU/CSU): Danke, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an Sie drei. Herr Ruttig, meine Frage geht an Sie: In Ihrer schriftlichen Stellungnahme erläutern Sie, dass es nicht richtig war, die Zivilgesellschaft von der Hauptkonferenz zu trennen. Wie kam es überhaupt dazu, dass man zwei Konferenzen abgehalten hat? Vielleicht können Sie uns da noch ein bisschen aufklären.

SV Dr. Ellinor Zeino: Vielen Dank, meine Frage geht an Frau Habiba Sarabi. Wie sahen Sie die frühen Ansätze für die Einbindung von Frauen oder auch von westlichen Bildungsprogrammen? Wie hat das internationale Engagement da die kulturellen Sensibilitäten und die Realitäten vor Ort gesehen? Und wurden beispielsweise traditionelle Gruppen als Reformpartner eingebunden? Haben Sie da erfolgreiche Ansätze gesehen? Oder sahen Sie eher einen Mangel an Realitätskenntnissen vor Ort? Vielleicht berichten Sie auch aus Ihrer Zeit als Bildungsministerin und Frauenministerin.

SV Jörg Vollmer: Herzlichen Dank für alle drei Vorträge. Ich habe eine Frage an Frau Sarabi. Ich will die Beteiligung der Taliban gerne noch einmal von einer anderen Perspektive beleuchten. Wir reden hier von der afghanischen Zivilgesellschaft, die über mehrere Jahre unter den Taliban gelitten hat. Gab es tatsächlich in Afghanistan selber, in der Zivilgesellschaft, die Bereitschaft und das Verständnis dafür, die Taliban zu diesen Verhandlungen einzuladen? Ich habe Probleme damit, mir das vorzustellen.

Die zweite Frage geht an Herrn Ruttig. Die Rolle von Herrn Khalilzad – nicht nur bezogen auf den Petersberg, denn der hat ja 20 Jahre lang eine Rolle bis zum Doha-Abkommen gespielt. Können Sie noch mal was zu der Person sagen und warum der eigentlich so einen starken Einfluss gehabt hat? Er war ja immer wieder der Verhandler auf der USA-Seite, und er hat auch zuletzt mit den Taliban die Verhandlungen geführt. Ist das ein Umschwenken, ist das Opportunismus, ist das Pragmatismus? Können Sie zur Person noch etwas sagen? Danke schön.



Der Vorsitzende: Herr Ruttig, starten Sie bitte.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Ich habe schon gesagt, Khalilzad ist sicher der Einzige unter den hochrangigen amerikanischen Diplomaten, die mit Afghanistan zu tun hatten, der das Land wirklich kannte und auch die Sprachen beherrschte. Er konnte viele Dinge eigenhändig machen, ohne dass die anderen davon viel mitbekamen. Sein damaliger nomineller Chef auf der Bonn-Konferenz, Botschafter Dobbins, sagte, er hätte den Namen Karzai zum ersten Mal im November 2001 gehört. Khalilzad hatte den Namen schon Anfang der achtziger Jahre gehört, als er bei der RAND Corporation und in verschiedenen Unterstützungs-Lobbygruppen für die Mujaheddin der Verbindungsmann war, der auch die Delegationen, Gulbuddin Hekmatyar und viele andere nach Bonn zu Ronald Reagan gebracht und da gedolmetscht hat. Ich glaube, man hat ihm relativ weit Carte blanche gegeben.

Ich hatte die Gelegenheit, zusammen mit meinen damaligen Chefs ab und zu in Meetings mit ihm zu sitzen. Der hat Dinge eigenhändig durchgesetzt. Es gibt eine Episode, als man sich vor der ersten Parlamentswahl um das Wahlsystem stritt. In einer Sitzung der sog. Principles, also der obersten Botschafter und einiger afghanischer Politiker, kam er rein und sagte: Präsident Bush hat das so und so entschieden. Ich glaube nicht, dass er Bush gefragt hat. Der hat vieles einfach selber gemacht. In den späteren Zeiten hat er in dieser Ambiguität für Gerüchte gesorgt, und nicht nur Gerüchte, dass er möglicherweise selbst Präsident Afghanistans werden wollte. Es gab schon Büros mit einer Wahlkampagne für ihn. Er hat immer gesagt, er habe damit nichts zu tun, das machten die alles nur für sich, aber das was man sah, war nur die Spitze des Eisberges. Er war die Figur, die das von Seiten Amerikas bis hin nach Doha geprägt hat. Über Doha haben Sie ja schon diskutiert. Und darüber gibt es vieles zu lesen.

Zu Frau Gülers Frage: Wie kam es überhaupt zu den zwei Konferenzen? Es war sicher ein Versäumnis der UN, an die Zivilgesellschaft nicht von Anfang an gedacht zu haben. Den Schuh müssen wir uns anziehen. Aber ich glaube, es lag dann nicht nur an den UN, sondern auch an

anderen politisch Beteiligten, die die Zivilgesellschaft als ein bisschen – wie sagt man – unorganisiert, unberechenbar angesehen haben. Sie wollten die nicht dabeihaben.

Ich glaube, vor 20 Jahren war das allgemeine Verständnis, dass man Zivilgesellschaft bei solchen Veranstaltungen dabeihaben sollte, nicht nur in Afghanistan, noch nicht so ausgeprägt wie heute. Aber es ist eindeutig ein Versäumnis, und man kann fast schon froh sein, dass es die zweite Konferenz gab. Aber man hätte sie noch stärker mit der oben verlinken sollen. Ich denke aber, die Kräfte, die das wollten, waren sehr viel schwächer, als die, die es nicht wollten.

Der Vorsitzende: Frau Sarabi, auch Sie sind noch mal angesprochen worden.

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin): Okay, vielen Dank. Zur internationalen Unterstützung für die Entwicklung, die Zivilgesellschaft und die Menschen in Afghanistan: Um ehrlich zu sein, die meisten Hilfen wurden ohne Prüfung gewährt. Und insbesondere bei den Hilfen für die Zivilgesellschaft gab es keine klare Überprüfung, vor allem nicht von Seiten unserer amerikanischen Freunde. Es wurden Summen genannt, aber es gab keine Transparenz und keine Rechenschaftspflicht. Ich kann Ihnen ein Beispiel nennen: Als ich Frauenministerin war, reiste ich mit Präsident Karzai nach Washington. Die Beraterin von Präsident Bush – ich kann mich gerade nicht an ihren Namen erinnern – brachte eine große Tafel mit. Darauf stand zum Beispiel: fünf Millionen Dollar für Frauen in Afghanistan. Wir wussten nicht, wofür diese fünf Millionen Dollar waren. Einige Monate später fragte mich Präsident Karzai, wo denn die fünf Millionen Dollar seien. Ich habe gesagt, dass ich es nicht wüsste, dass er der Vorsitzende und der Präsident sei. Die Unterstützung oder Hilfe für die afghanischen Frauen und die afghanische Zivilgesellschaft war in den meisten Fällen ähnlich. Es gab keine klare Transparenz und Rechenschaftspflicht dafür. Die Vereinigten Staaten unterstützten also Organisationen, die dem Wirtschaftsministerium nicht berichtet haben. Es war also eine ziemliche Konfusion zwischen der Zivilgesellschaft und der Regierung.



Da war auch ein kulturelles Problem. Die internationale Gemeinschaft hat die afghanische Kultur nicht gut einschätzen können und verstanden. Es entstand eine größere Kluft zwischen den Menschen im städtischen und im ländlichen Raum. Natürlich können wir nicht sagen, dass nichts passiert ist. In diesen 20 Jahren wurde eine Menge Arbeit geleistet. Aber die Kluft zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum wurde immer größer.

Was die Teilnahme der Taliban an der Bonner Konferenz betrifft: Präsident Bush sagte, wir verhandeln nicht mit Terroristen - den Terroristen, mit denen sie heute bereit sind zu verhandeln. Aber sie waren damals nicht dazu bereit, weil sie davon ausgingen, dass sie die Taliban besiegen würden. Aber wenn sie nachgedacht und mit der Gemeinschaft, dem afghanischen Volk gesprochen und sich beraten hätten, wäre es natürlich besser gewesen, die Taliban einzubeziehen, denn sie waren ein Teil des Konflikts. Wenn es einen Konflikt gibt, wenn Frieden einkehrt oder Verhandlungen aufgenommen oder Entscheidungen getroffen werden, um diesen Konflikt zu lösen, sollten natürlich alle Parteien dazugehören – auch die Taliban. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Ich gebe weiter an Frau Gambir, Frau Mielke und Herrn Nachtwei.

Abg. Shahina Gambir (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank auch an Sie drei, dass Sie heute bereit sind, Frage und Antwort zu stehen. Ich habe vor allen Dingen Fragen an Frau Sarabi, aber gerne auch mit Ergänzung von Frau Schmeidl und Herrn Ruttig. Wir haben darüber gesprochen, dass es im Nachhinein sinnvoll gewesen wäre, die Taliban mit einzubeziehen. Was ist denn über die Haltung der Taliban zu der Petersberg-Konferenz bekannt? Das wäre die erste Frage. Die zweite Frage richtet sich ganz allgemein auf die afghanische Gesellschaft: Woraus entstand zu der Zeit die Loyalität oder das Misstrauen gegenüber der politischen Führung? Und wir beschäftigen uns in der Enquete-Kommission ja auch mit den Lehren: Was lernen wir daraus? Und die dritte Frage geht an alle drei: Was sind Ihre wichtigsten Lehren in Bezug auf die Inklusivität und Repräsentation von

lokalen und nationalen Versöhnungsversuchen?

SVe Dr. Katja Mielke: Auch von meiner Seite herzlichen Dank für die wichtigen Inputs. Ich habe auch drei kurze Fragen. Zuerst zur Rolle Deutschlands an Thomas Ruttig und Susanne Schmeidl. Mich würde interessieren, welchen Einfluss Deutschland und eventuell auch zivilgesellschaftliche Kräfte tatsächlich auf Organisation, Inhalt, Verlauf und Ergebnis der Petersberg-Konferenz hatten? Und, Susanne Schmeidl, die gleiche Frage habe ich auch im Hinblick auf die Bad Honnef-Konferenz. Wir haben gesagt, dass es eine verpasste Chance bei Petersberg war, gerade diese fünfte Delegation pro-demokratischer Kräfte und die Zivilgesellschaft nicht einzubinden. Welche Versuche gab es im Nachgang des Petersberges, also gerade über den Prozess der Emergency Loya Jirga bis zu den Wahlen, diese Kräfte prominenter einzubinden und zu stärken? Diese Frage geht auch an beide. Und schließlich noch die Frage an Thomas Ruttig: Ist es zutreffend, dass auf dem Petersberg der mögliche Einsatz von UN-Truppen in Afghanistan diskutiert wurde? Und was war das Ergebnis? Oder ist es tatsächlich so, dass auch hier die USA sich dagegen ausgesprochen haben und es deswegen nicht dazu gekommen ist? Danke.

SV Winfried Nachtwei: Guten Morgen, Frau Sarabi. Sie erinnern sich vielleicht: Vor vier Jahren waren Sie bei der 32. Afghanistan-Tagung in Villigst, und dort haben Sie sehr ehrlich, sehr überzeugend über die Lage in Afghanistan berichtet. Meine Frage an Sie: 2001, was die Stimmung in Afghanistan anging - Ihr Volk, Ihre Menschen in Afghanistan hatten mehr als 20 Jahre Gewalt, Krieg, Terror hinter sich - wie war damals insgesamt die Stimmung? Mehr Aufbruch oder auch sehr viel, vielleicht sogar überwiegend Konkurrenz um Einfluss in der Zukunft?

Der Vorsitzende: Frau Schmeidl, möchten Sie starten zu Beginn mit einer kurzen Antwort? Sie sind direkt angesprochen worden.

Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace): Ich beziehe mich zunächst auf die Frage von Frau Gambir über die Haltung der Taliban zum Petersberg. Es ist sehr schwer, über die Taliban als Einheit zu



sprechen. Einige der Taliban hätten sich gewünscht einbezogen zu werden. Selbst im ersten Emirat gab es innerhalb der Taliban Elemente, die der Meinung waren, dass die Taliban eine Chance verpassen würden, wenn sie sich nicht stärker mit externen Akteuren einlassen.

Wir müssen betonen, dass die militärische Logik beim Engagement in Afghanistan die zivile Logik übertrumpft hat. Ich habe es vorhin nicht gesagt, aber ich habe das Gefühl, dass ich es jetzt sagen muss, weil viele Entscheidungen damals aus einer militärischen Logik heraus getroffen wurden. Ich glaube also, dass einige der Taliban ein Interesse daran hatten, einbezogen zu werden, aber vielleicht nicht alle von ihnen.

Gab es nach der Petersberger Konferenz weitere Versuche, andere einzubeziehen? Ich weiß von der Zivilgesellschaft, dass wir in den ersten Jahren Dialogkonferenzen abgehalten haben, hauptsächlich mit der Zivilgesellschaft. Wir haben versucht, einen Dialog zu führen und unsere Vertretung zu erweitern. Wir haben versucht, einen Dialog mit der afghanischen Regierung zu führen. Ich muss ganz ehrlich sein: Die afghanische Regierung war nicht sonderlich an einem Dialog mit der Zivilgesellschaft interessiert, weil sie die Macht erhalten hatte. Die Akteure hatten zu diesem Zeitpunkt so viel Macht, dass sie im Grunde genommen wussten, dass sie das Sagen hatten. Ich stimme jedoch mit Habiba Sarabi überein, dass mehr Transparenz erforderlich gewesen wäre und die Geber einfach selbst bestimmten, wohin sie ihr Geld gaben. Aber das ist auch der Grund dafür, dass die organisierte Zivilgesellschaft von 200 auf über 2000 registrierte NGOs angewachsen ist.

Ich bin der Meinung, dass die Zivilgesellschaft, also die wirklichen Aktivisten an der Basis, zu einem großen Teil niemals Mittel erhielten, weil sie nicht über die Strukturen verfügten, die sie für die Vergabe von Mitteln benötigen, also nicht über die von uns gewünschten Rechenschaftssysteme. Ich denke also, dass diese NGO-ization eine wichtige Lektion ist, die wir lernen müssen. Es ist ein Fehler, eine NGO-ization der Zivilgesellschaft zu fördern. Wir müssen uns überlegen, wie wir uns wirklich in dem breiten Spektrum der

Zivilgesellschaft engagieren können, auch wenn es uns in dem Moment nicht gefällt und schwieriger ist.

Die Frage von Frau Gambir nach Loyalität und Misstrauen: Ich glaube, die Afghanen waren damals sehr offen für ein neues System und für ein System, an dem sie sich beteiligen konnten. Ich glaube, wir unterschätzen, dass die Afghanen partizipatorische Prozesse sehr wohl verstehen, und wir haben ihnen das nicht zugetraut. Es gab also ein Interesse an diesen Systemen. Das Misstrauen gegenüber den Eliten ist groß. Und das müssen wir trennen.

Man misstraute also den Eliten, die über Bonn an die Macht gekommen waren und die durch fehlerhafte partizipative Systeme gestärkt wurden. Das führte dazu, dass den Systemen misstraut wurde. Denn wenn ich Ihnen sage, dass es ein Gesetz gibt, das besagt, dass ein Warlord nicht an der Macht sein darf, dieser Warlord aber trotzdem ins Parlament kommt, weil das System nicht darauf ausgelegt ist, einen Warlord tatsächlich zu verfolgen. Wie kann jemand den Prozess verstehen, wenn es für ihn klar ist, dass diese Person nicht dort sein sollte? Wir müssen uns also darüber im Klaren sein, dass wir, wenn wir Systeme einrichten, die vielleicht lange brauchen, um sich zu etablieren, genau diese Systeme diskreditieren.

Wenn wir mit Karzai im Grunde schon jemanden vorgeben, der gewählt werden soll, schätzen wir Demokratie und partizipative Systeme nicht wirklich. Ich denke, und ich habe darüber geschrieben, dass es nicht so sehr daran lag, dass die Afghanen die Beteiligung nicht verstanden haben, sondern dass wir ihnen etwas verkauft haben, was ich Demokratie light nenne, eine Version, die von den Gebern in kurzer Zeit umgesetzt werden konnte, aber damit haben wir Abstriche gemacht und genau das System diskreditiert, dem wir viel mehr Aufmerksamkeit hätten schenken sollen.

Nein, es gab keine Versuche zur nationalen Versöhnung, weil die Eliten daran nicht interessiert waren. Wie Habiba Sarabi erwähnte, haben sie selbst ein Amnestiegesetz erlassen. Sie wollten das nicht diskutieren. Wenn man an der



Macht ist, will man nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Ich denke, dass die Gelegenheit, sich mit der Vergangenheit auseinanderzusetzen, verpasst wurde, denn die meisten Afghanen, mit denen man spricht, haben ein sehr langes Gedächtnis und können einem sagen, wann ihnen in der Vergangenheit Unrecht widerfahren ist.

Und ich denke, wir als Deutsche wissen, wie langwierig Vergangenheitsbewältigung ist und wie wichtig es ist, sich dafür Zeit zu nehmen und das tatsächlich zu tun, anstatt zu sagen, dass es zu schwer ist. Ich habe mich tatsächlich mit Leuten auseinandergesetzt, die mich fragten: Ist das wirklich so wichtig? Ich denke, das ist wichtig, weil der Groll einfach wächst. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende: Herr Ruttig, bitte.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Vielen Dank. Zur Rolle Deutschlands in Bonn: Deutschland war Gastgeber, das war erst einmal schon sehr gut für uns. Und Deutschland hat auch bei der Konzeption der Konferenz und den dahin führenden Versuchen von Friedensprozessen eine große Rolle gespielt, auch finanziell. Ich hatte allerdings den Eindruck, dass diese Rolle 2003, 2004 dann schwächer wurde und dass das Interesse in Deutschland sank, von einzelnen Dingen und Personen abgesehen. Ich habe schon sehr früh bei Gesprächen gehört – ich war später bei der EU –, das Thema sei durch und eigentlich tot. Das war teilweise bereits 2006 so.

Susanne Schmeidl hat schon darüber gesprochen, welche Versuche es nach Bonn gab, zivilgesellschaftliche und prodemokratische Kräfte einzubinden. Wir haben bei der EU versucht, uns darum zu kümmern, dass die Wahlen so inklusiv und demokratisch wie möglich stattfinden. Susanne Schmeidl sagte richtig: Demokratie ist mehr als Wahlen. Aber selbst das, was davon übrigblieb, die Wahlen in Afghanistan waren an und für sich schon total imperfekt, zum Beispiel das Verbot, dass politische Parteien für die Parlamentswahlen Kandidatenlisten aufstellen konnten. Völlig irrsinnig, es gibt keine parlamentarische Demokratie weltweit, die man so nennen kann, die ohne politische Parteien funktioniert. Präsident Karzai hatte etwas dagegen, aber sicher

wollte auch die Nordallianz nicht unbedingt Konkurrenz haben. Wir haben auch nach Bonn versucht, diese prodemokratischen Kräfte weiter zu unterstützen.

Es gab EU-weit überhaupt kein Interesse, da irgendetwas zu machen. Auch die politischen Stiftungen waren am Anfang nicht so sehr an diesen Dingen interessiert, sondern gingen mehr in die zivilgesellschaftliche Sphäre, zum Teil auch in die humanitäre Sphäre, was sicher alles auch ganz wichtig war. Aber da hätte man sich doch eine stärkere politische Rolle gewünscht. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat dann in der mittleren Zeit sehr viel mit politischen Parteien, pro-demokratischen und den Warlord-Parteien gearbeitet. Da sind einige Dinge gelaufen, aber zum Tragen gekommen sind politische Parteien als wichtiges demokratisches Instrument nicht.

Es wurde so viel Geld ausgegeben, aber wenn man dafür Finanzierung wollte, ging überhaupt nichts. Wir haben es mit einer Initiativgruppe von pro-demokratischen Parteien aus Afghanistan wirklich nachhaltig versucht. Die einzigen, die jemals etwas gemacht haben, waren die Kanadier und später NDI, das Institut der Demokratischen Partei. Die haben vor Wahlen für die nicht so starken, weil nicht bewaffneten Kräfte acht Regionalzentren mit Büros, Telefonen und Computern aufgebaut. Das fehlte ihnen ja auch alles.

Die Frage von Frau Mielke zu den UN-Truppen: Ich weiß nicht mehr, ob es direkt in Bonn diskutiert wurde, aber es wurde sicher davor diskutiert. Und es wurde aus zwei Gründen relativ schnell abgebügelt. Zum einen hieß es: Wir brauchen relativ schnell Truppen on the Ground, und eine UN-Truppe aufzubauen – ich höre Brahimi noch, wie er das sagt – dauert zu lange, mindestens sechs Monate. Offenbar hatte damals niemand daran gedacht, dass das alles sehr viel länger dauern könnte, als man sich vorstellte. Dann haben viele Länder, die wir als UN schon vor Bonn angefragt hatten – Malaysia, Indonesien, Bangladesch, solche Länder, die auch woanders teilnehmen –, die hatten signalisiert, dass sie in Afghanistan nicht mitmachen wollten, das war ihnen möglicherweise zu heiß.



Und dann hat die NATO hier gerufen. Und es wurde ISAF, was die Afghanen auch gut fanden. Die wollten einen militärischen Einsatz des Westens. Die hatten die Nase voll von den Taliban und von den Warlords und dachten, dass westliche demokratische Staaten diese Lücke gut füllen könnten.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Frau Sarabi, möchten Sie kurz antworten?

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin): Okay, danke. Zunächst einmal zur Frage, ob die Taliban an der Konferenz teilnehmen wollten oder nicht: Ich denke, ja, denn die Beweise zeigen das. Sie schickten nach der Bonner Konferenz eine Botschaft an Präsident Karzai und schrieben einen Brief, in dem sie erklärten, dass sie in Afghanistan bleiben, in ihre Moscheen gehen und beten und sich nicht mit politischen Fragen befassen wollten. Das zeigt also, dass sie an dieser Konferenz oder zumindest an diesem Dialog teilnehmen wollten.

Aber leider hat sie auch danach niemand eingeladen, weil die Regierung oder die Koalition und die Nordallianz die Oberhand hatten. Für den Friedensprozess bedeutete das eigentlich, dass sie hätten verhandeln können. Aber die Amerikaner haben es nicht getan. Sie hatten die Taliban besiegt und deshalb wollten sie das nicht.

Was die Loyalität anbelangt, so dürfen wir nicht vergessen, dass Afghanistan ein vom Krieg zerrissenes Land ist. Und auch 2001 war es ein Post-Konflikt-Land. Die Loyalität richtet sich nach der Macht. Geld bedeutet Macht und Waffen bedeuten Macht. Es ist bedauerlich, dass jeder, der die Waffen und die Macht hat, auch die Loyalität dazu bekommt.

Eine weitere Frage zielte auf die Stimmung: War da eher Konkurrenz oder das Denken an die Zukunft? Leider war Konkurrenz schon immer ein Teil der Stimmung und der Gesellschaft in Afghanistan. Im Jahr 2001 gab es einen verbreiteten Wunsch nach Rache in der Gesellschaft, denn während der Mujaheddin-Ära hatten wir Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen, bei denen viele Menschen ihr Leben verloren. Es gab viele

Verletzungen der Menschenrechte. Natürlich führte das zu Rachegefühlen.

Als die Interimsregierung und die Übergangsregierung ins Amt kamen, waren viele an der Spitze des Militärs, der Verteidigungskräfte und der Sicherheitsbehörden Leute von der Nordallianz. Auf der Provinzebene oder im ländlichen Raum wollten viele Menschen Rache sehen. Ich war die Gouverneurin von Bamiyan. Ich weiß, was ein Gouverneur zu tun hat, aber viele dieser Gouverneure waren frühere Warlords und wollten also die Taliban zurückdrängen, und diese dachten, dass man sie als Feind zurückdrängen und Rache nehmen wollte. Und leider war dies sowohl die Ursache als auch das Ergebnis davon, dass auch die Taliban begannen, sich zu mobilisieren.

Und über die nationale Versöhnung: Natürlich braucht die nationale Aussöhnung ein wenig Zeit. Es braucht die Friedensbildung, die Friedenserziehung. Aber damals wie heute ist es in Afghanistan nicht gelungen, den Menschen auf kommunaler Ebene zu vermitteln, wie sie sich gegenseitig akzeptieren und die Vergangenheit vergessen können. Das ist sehr wichtig: wie man die Vergangenheit heilt und sich nicht rächt.

Der Vorsitzende: Gibt es eine kurze Nachfrage bei den Grünen? Bitte.

SVe Dr. Katja Mielke: Eine kurze Nachfrage. Herr Ruttig, Sie haben uns beschrieben, dass die internationale Gemeinschaft, EU und auch Deutschland, kein Interesse daran hatten, die prodemokratischen Kräfte zu fördern. Wie erklären Sie sich das?

Abg. Philip Krämer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Kurze Nachfrage: Reaktionen auf die Ergebnisse von Petersberg seitens der Taliban, gab es so etwas?

Der Vorsitzende: Herr Ruttig? Sehr kurz.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Ich erkläre es mir damit, dass mit dem Mandat zusammenhing, die Zentralregierung zu unterstützen, und die Zentralregierung mit



Präsident Karzai war nicht daran interessiert, andere Machtzentren hochkommen zu lassen, auch nicht demokratischer Art. Es kam häufig die Frage, wie viele Wählerstimmen die denn hätten? Wo ich mich immer gewundert habe, woher ich das wissen sollte, wenn es noch nie Wahlen gegeben hat. Es war manchmal schon sehr simpel, ehrlich gesagt.

Zur zweiten Frage: Ich kann mich nicht erinnern, dass die Taliban zum Petersberg Statements abgegeben haben. Kann sein, dass sie es getan haben, aber ich glaube, sie konzentrierten sich dann aufs Kämpfen. Die Gruppen, die es noch im Land gab, mussten überleben. Und dann reorganisierten sie sich – nicht nur deshalb, aber sicherlich auch –, weil sie nicht Teil des neuen politischen Systems werden konnten.

Der Vorsitzende: Für die AfD-Fraktion, Herr Nolte und Herr Wundrak.

Abg. Jan Ralf Nolte (AfD): Zunächst vielen Dank für alle drei Vorträge. Ich habe eine Frage an Herrn Ruttig: Sie haben dargestellt, wie die USA das politische System in Afghanistan umgeformt haben, weg von mehr parlamentarischer Kontrolle hin zu einem zentralisierten Präsidialsystem. Dann haben sie auch noch ausgesucht, wer das sein würde. Das ging so weit, das haben Sie auch dargestellt, dass man die Kandidatur des Ex-Königs verhindert hat. Da hätte man ja eigentlich ahnen können, dass sich die Afghanen übergangen fühlen und dass das vielleicht letztlich dazu führt, dass in Afghanistan der Eindruck entsteht, hier würden Besatzer über Afghanistan entscheiden. Der Eindruck hat sich ja über die Zeit verfestigt. Meine Frage: Haben die USA das anders gesehen? Haben sie diese Gefahr nicht gesehen, oder haben sie das gesehen, und es war ihnen egal? Wollte man sogar ein Zeichen nach dem Motto setzen: Wir greifen jetzt durch, und wir gestalten das jetzt in Afghanistan so, wie uns das passt? Danke.

Abg. Joachim Wundrak (AfD): Vielen Dank an die Experten für die aufschlussreichen Beiträge. Wir als Kommission haben den Auftrag, die Situation über die 20 Jahre zu analysieren. Wir sind heute am Anfang bei dieser Petersberger Konferenz und haben bisher unisono gehört, dass sieben, acht,

zehn Fehlentscheidungen, Unterlassungen, falsche Entscheidungen getroffen worden sind, die den gesamten Einsatz oder die Gesamtlage dann über Jahre nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert haben.

Ich möchte jetzt nochmal auf die Verantwortlichen oder die Verantwortlichkeiten kommen. Es wurde auch unisono ausgeführt, dass die Amerikaner aufgrund ihres Gewichtes und der Situation nach Nine Eleven diese Positionen durchgedrückt haben. Und mit der Beschreibung von Herrn Khalilzad wurde auch noch eine Erklärung dafür nachgeschoben. Jetzt ist meine Frage: Wie sind die UN mit ihrer Verantwortlichkeit umgegangen? Und wie ist Deutschland mit der Verantwortlichkeit als Gastgeber-Nation umgegangen? Gab es ernsthafte Versuche, die Amerikaner zu überzeugen, dass sie vielleicht auf dem falschen Weg sind? Gab es ernsthafte Versuche, Koalitionen oder Gewichte zu bilden, um erkannte Fehler zu verhindern? Wir haben ja gesehen, dass es viele Jahre dauerte, bis es Versuche gab, einige dieser Fehler zu heilen. Aber da war es wohl zu spät. Und das wäre auch meine Frage gewesen: Wann ist aus Ihrer Sicht der Gesamteinsatz und die Gesamtsituation Afghanistan nicht mehr heilbar gewesen? Können Sie versuchen, das zeitlich zu lokalisieren?

Der Vorsitzende: Herr Ruttig.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Danke. Es ist schon richtig, dass sich die Afghanen wegen der sehr sichtbaren Eingriffe in die Entscheidungen übergangen fühlten. Das sah man auch von einer Wahl zur nächsten: Der Enthusiasmus nahm ab. Man sah, dass sich die Warlords wieder etabliert hatten. Das war sicher ein großer Fehler. Und es gab eine ganze lange Fehlerliste, die auch bekannt war. Man kann darüber ja tonnenweise Berichte von allen möglichen Autorinnen und Autoren, Thinktanks und so weiter aus dieser Zeit nachlesen. Die hätte man sich zu Gemüte führen können.

Aber ich habe den Eindruck, dass gerade hier in Deutschland – ich war 2006 nicht mehr für die UN und die EU tätig und habe das Ganze als unabhängiger Analyst weiterverfolgt – das Interesse daran nicht da war. Es gab sehr viel



Schönrederei. Die Situation wurde in den internen und externen Berichten sehr viel positiver dargestellt als es die Realität in Afghanistan hergab.

Und als dann klar war, dass die Taliban nach dem Surge der Amerikaner zwischen 2009 und 2012 so stark wurden, dass das militärisch nicht mehr zu erledigen waren, war der Zug abgefahren. Aber meiner Meinung nach wurden die Weichen sehr früh im Prozess falsch gestellt. Schon in Bonn mit der Ausklammerung der Kräfte, über die wir gesprochen haben, dann bei den Manipulationen bei der Emergency Loya Jirga Mitte 2002, beim Trennen der Parlaments- und Präsidentenwahlen 2003 und 2004, die eigentlich zusammen stattfinden sollten. Dem Parlament hat man damit zu verstehen gegeben: Ihr seid nicht so wichtig. Ich kann mich übrigens auch an ein konkretes Beispiel erinnern: Wir haben versucht, bei der EU Geld für Büros der neu zu wählenden Abgeordneten zu mobilisieren. Dafür war zu der Zeit kein Geld da. Viel zu viel ging ins Militärische. Das sind alles Fragen, über die man hier anderthalb Stunden referieren müsste.

Wie gingen die UN und Deutschland damit um? Eine wirkliche Evaluierung dazu haben wir öffentlich noch nicht gesehen. Die Norweger haben es als erste vorgemacht, so etwas hätte ich mir in Deutschland auch gewünscht. In den USA gab es die Berichte des SIGAR, des Special Inspector General for Reconstruction in Afghanistan. Solche Dinge fehlen bei uns. Das ist alles viel zu spät gekommen. Und so schön, wie es ist, dass wir jetzt darüber reden, wir hätten es wahrscheinlich vor zehn Jahren gebraucht.

Der Vorsitzende: Gibt es eine Nachfrage?

Abg. **Joachim Wundrak** (AfD): Ja, unsere Aufgabe ist es, Vorschläge zu machen, wie wir in Zukunft solche Situationen vermeiden können. Kann ich diese Bitte oder Aufgabe an die drei Experten geben? Was erwarten Sie von Deutschland in der Zukunft, um so etwas zu vermeiden?

Vorsitzender: Kann man das in einem Satz beantworten, Herr Ruttig?

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Solche Situationen wie in Afghanistan kommen manchmal relativ unerwartet, das haben wir jetzt zum zweiten Mal in Afghanistan erlebt. Aber man kann sich vorher schon besser aufstellen, was Friedensforschung, Konfliktforschung, Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften in Konfliktländern anbelangt, um dann nicht von null auf 100 kommen zu müssen, wenn solche Situationen eintreten. Und vor allen Dingen partizipativ sein mit den Bevölkerungen in den Ländern, um die es geht.

Der Vorsitzende: Vielleicht können Frau Schmeidl und Frau Sarabi in der nächsten Beantwortung auch nochmal darauf eingehen, was sie gegebenenfalls von Deutschland erwarten oder was man in Zukunft besser machen kann. Dann können wir das in die nächste Runde mit aufnehmen. Da haben sich für die FDP Herr Sauter, Frau Geis und Herr Ramm gemeldet.

Abg. **Christian Sauter** (FDP): Danke, Herr Vorsitzender. Vielen Dank von dieser Seite. Herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre Vorträge und Einschätzungen. Die erste Frage von meiner Seite geht an Frau Sarabi: Sie sagten, die Konferenz wurde am Anfang als Licht am Ende des Tunnels gesehen. Es wurde Wohlstand erwartet. Wie sah die afghanische Seite, insbesondere die interessierte Zivilgesellschaft den Prozess danach? Und meine zweite Frage geht an Frau Schmeidl: Sie führten mehrfach aus, dass Sie Ihrer Einschätzung nach zu wenig Zeit hatten. Inwieweit sehen Sie das als beeinflussenden Faktor und auch im Hinblick auf den Informationsfluss insgesamt während dieser Konferenz? Vielen Dank.

Der Vorsitzende: Frau Geis.

SVe **Prof. Dr. Anna Geis**: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank an die Expertinnen und den Experten für ihre Vorträge. Meine Frage richtet sich an Frau Schmeidl: Sie hatten uns berichtet, welche Teile der Zivilgesellschaft in Afghanistan exkludiert waren: Schuras, Elders und traditionelle Religionsgruppen beispielsweise. Da wäre meine Nachfrage an Sie, inwieweit es überhaupt ein Interesse bei diesen Gruppen selbst gab, mit westlichen Interventionen



zusammenzuarbeiten? Die treten bei der Kooperation mit der Zivilgesellschaft ja auch mit ihren eigenen Werten auf oder versuchen sogar, sie – in Anführungszeichen – zu exportieren. Welches Interesse gab es vor Ort bei diesen exkludierten Gruppen? Das ist der eine Teil der Frage, und der andere: Wir gucken ja in der Tat immer auch nach vorne, also weg von der Anfangsphase. Gab es da auf Seiten der deutschen Regierung und unter deutschen zivilgesellschaftlichen Organisationen Lernprozesse, auf diese Gruppen zuzugehen, also nicht in der Anfangsphase, sondern im Laufe der späteren Jahre? Vielen Dank.

SV Egon Ramms: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Herzlichen Dank an die drei Vertreter, die uns hier über bestimmte Situationen in Afghanistan oder über Afghanistan in Verbindung mit den Konferenzen auf dem Petersberg und in Bad Honnef informiert haben. Frau Schmeidl, für mich ist eine Sache noch unklar. Das ist dieses Verhältnis der Vertretung der Zivilgesellschaft auf der einen Seite, auch in Bad Honnef, und die Rolle der NGOs in Afghanistan selber. Für mich ist nicht klar: Waren das ausländische NGOs, waren das die NGOs aus Afghanistan?

Sie haben bemängelt, dass der Teil der Elders, die normalerweise an Schuras teilnehmen, nicht ausgewählt wurde. Ein Grund dafür könnte gewesen sein, dass zwischen Nine Eleven und Anfang Dezember hier bei der Petersberg-Konferenz einfach nicht genügend Zeit war, um diesen Auswahlprozess entsprechend zu steuern und in die richtige Richtung zu lenken. Der zweite Punkt ist eigentlich eine Anmerkung, keine Frage, aber vielleicht kann Herr Ruttig darauf eingehen. Wir sagen hier in diesem Kreis die ganze Zeit immer: Die Taliban waren nicht eingeladen. Ich habe mit dem Begriff langsam meine Probleme. Ich würde jetzt die Frage stellen, welcher Teil ist gemeint? Hekmatjar, Haqqani, die Quetta-Shura oder jemand anderes? Denn die Taliban waren ja unterschiedliche Gruppen, die sich zum Teil untereinander durchaus nicht grün waren. Zu sagen, die Taliban waren nicht eingeladen – ich halte das auch für einen großen Fehler, keine Frage – vereinfacht den Blick vielleicht ein bisschen zu sehr. Danke.

Der Vorsitzende: Frau Schmeidl, Sie sind mehrfach angesprochen worden. Können Sie trotzdem möglichst kurz und knapp antworten?

Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace): Ich versuche, mich kurz zu fassen. Die Rolle Deutschlands: Ich glaube nicht, dass die Konferenz der Zivilgesellschaft stattgefunden hätte, wenn Deutschland nicht die Einreise der Menschen nach Deutschland ermöglicht hätte. Von dem Zeitpunkt an, als ich den Anruf eines Beraters von Brahimi wegen der Organisation dieser Konferenz erhielt, bis zu der Konferenz in Bad Honnef hatten wir zehn Tage. Es war ein Wahnsinn, ich habe mir in der Zeit zum ersten Mal ein Handy gekauft, ich habe kaum geschlafen. Es war eine verrückte Zeit. Wir haben unser Bestes gegeben. Aber ja, wir müssen aus diesen Ausschlüssen lernen. Gibt es einen Lernprozess? Ja, man hat gelernt, wer ausgeschlossen wurde. Als die Ältesten der Mangal aus dem Südosten an mich herantraten, um über den Ausschluss traditioneller Strukturen zu sprechen, habe ich Geld von der Heinrich-Böll-Stiftung für ein Forschungsprojekt bekommen, um herauszufinden, wie das zustande kam. Und so entstand durch diese Forschung das Tribal Liaison Office. Ja, wir lernten etwas über diese Ausgrenzung und darüber, wie wir sie ändern können. Ich glaube, einige Länder haben das schneller verstanden als andere. Für die Amerikaner war es schwer. Sie hatten Angst, dass unter den Ältesten viele Taliban waren. Als wir uns um die Finanzierung des Tribal Liaison Office bemühten, sagte mir ein US-Beamter, dass man den Ältesten in keiner Weise trauen könne.

Was die NGOs betrifft: es gab sowohl afghanische als auch internationale NGOs. Ich habe darüber gesprochen, dass die Art und Weise, wie wir die Zivilgesellschaft finanzierten, NGOs auf afghanischer Seite hervorgebracht hat. Es gab bereits einige NGOs, aber es wurden viele neue gegründet; wahrscheinlich zu viele, und es entstand ein sehr wettbewerbsintensives Umfeld.

Und dann war es an diesen NGOs, mit den Ältesten in Kontakt zu treten. Es gab einen Dialog. Wir haben es versucht; einige waren darin besser als andere. Die Ältesten hatten ein Interesse daran, sich mit den modernen Systemen



auseinanderzusetzen und auch einen Dialog darüber zu führen. Ja, wir haben unterschiedlich gesprochen. Die Zivilgesellschaft wurde mir von den Älteren - ich möchte ein Zitat verwenden - als „die Menschen ohne Waffen“ beschrieben. Was Sinn macht, denn Zivilgesellschaft sind die, die nicht kämpfen.

Ich denke, dass wir zu langsam lernen und dass wir uns immer wieder fragen müssen, was man hätte anders machen können. Sehen Sie, ich bin auch eine Frühwarnwissenschaftlerin. Was soll ich sagen? Forschung ist wichtig, aber genauso wichtig ist es für Politiker, offen dafür zu sein, Dinge zu hören, die sie nicht hören wollen. In meiner bisherigen Zeit als Forscherin und Praktikerin in Afghanistan hatte ich manchmal das Gefühl, in zwei verschiedenen parallelen Umgebungen zu leben: In einer, in der die Forschung etwas aussagt, das man hinter verschlossenen Türen diskutieren kann und wo die Leute bereit sind zuzuhören, und in einer anderen, in der die politischen Prozesse von der Forschung abgekoppelt waren.

Was hätten wir besser machen können? Lassen Sie uns ehrlich sein, da war der Irak. Die Aufmerksamkeit wandte sich ab von Afghanistan hin zum Irak. Ich habe bereits auf die militärische Logik hingewiesen. Wir waren nicht wirklich zu einem Friedensprozess bereit, weil die USA immer noch auf Rache aus waren. Sie jagten übriggebliebene Al-Qaida und Taliban, sie waren damit noch nicht fertig. Und die Warlords und die Eliten nutzten die Gelegenheit, um ihre eigenen Rechnungen zu begleichen. Und wir schauten weg. Wir haben lange Zeit darüber hinweggeschaut, wie sich die Korruption auswirkte. Warum dachten wir nicht, dass es nicht in Ordnung ist, dass eine hochgradig korrupte Regierung weiterhin unser Geld, unsere Unterstützung bekommt? Warum haben wir keine Rechenschaftsstrukturen in das System eingebaut?

Und dann kam der Übergang, als das Militär abzog. Ich erinnere mich noch gut daran, dass eine Organisation, mit der ich zusammenarbeitete, ihren Vertrag mit den Australiern verloren hat, weil man nicht bereit war, einen Bericht öffentlich zu diskutieren, wonach 40 Prozent der Provinz Uruzgan noch unter der Kontrolle der

Taliban standen, als sie abzogen, weil sie einen Sieg, einen politischen Sieg wollten. Sie wollten gut aussehen.

Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass wir uns mit all diesen Dingen auseinandersetzen müssen, mit der Politik im eigenen Land und mit dem Land, mit dem wir zu arbeiten versuchen.

Die Menschen hatten sehr viel Hoffnung in Top-Down-Staatsbildung und dass so Frieden geschaffen wird. Die neunziger Jahre waren ein Jahrzehnt der Hoffnung, und wir als Forscher und Praktiker haben auf die harte Tour gelernt, dass die Bottom-Up-Prozesse, die mehr Zeit brauchen, wichtiger sind. Und in der Friedensforschung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der liberale Staatsaufbau gescheitert ist. Aber es ist doch ganz einfach, oder? Denn damit erhält man präskriptive Lösungen, Bottom-Up-Prozesse sind chaotisch, und wir sind nicht sehr gut darin, mit Unordnung umzugehen. Ich höre hier auf. Aber ich denke, der Forschung zuzuhören, ist eine Sache, die Politiker lernen müssen.

Der Vorsitzende: Haben Sie noch eine kurze Antwort für uns, Frau Sarabi?

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin): Ja, ich danke Ihnen. Was dachten die Menschen in Afghanistan zu dieser Zeit? Um ehrlich zu sein, standen die Menschen unter großem Druck, und sie waren sehr hoffnungslos. Deshalb habe ich gesagt, dass die Bonner Konferenz ein Licht am Ende des Tunnels war, und sie waren sehr froh, dass ihre Zukunft heller sein würde und Wohlstand versprach.

Das ist etwas, worüber die Leute auch jetzt noch nachdenken. Letztes Jahr zum Beispiel habe ich an einem Forum teilgenommen, das die EU für afghanische Führerinnen initiiert hat. Es war eine große Konferenz in Brüssel. Auf dieser Konferenz sprachen die Frauen davon, dass eine zweite Bonner Konferenz notwendig sei. Die Menschen zeigen also auch heute noch auf die Bonner Konferenz, weil viele nach wir vor glauben, dass sie eine Lösung für alle Probleme und Konflikte in Afghanistan war. Deshalb waren die Leute auch sehr hoffnungsvoll. Und selbst jetzt denken sie, dass eine ähnliche Bonner Konferenz notwendig



ist, um Menschen aus allen Ecken Afghanistans zusammenzubringen und dieses Mal wirklich über die Zukunft Afghanistans zu sprechen. Ich danke Ihnen.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Zu wenig Zeit? Ja. Aber es hätte mehr Zeit sein können. Es war seit Anfang Oktober klar, dass die Amerikaner mit ihren Verbündeten militärisch reingehen würden. Der Vorgänger Brahimis, Vendrell, hat damals schon gesagt: Wir brauchen eine Konferenz nach dem Muster in Bonn. Das ist bei den VN und sicher auch bei den Mitgliedsstaaten erst einmal abgelehnt worden, weil alle dachten, dass die Taliban noch bis mindestens Frühjahr des kommenden Jahres an der Macht sein würden – auch so eine Fehleinschätzung, wie wir sie im vergangenen Jahr hatten. Zu den Taliban: Meiner Meinung nach sind die Taliban eine relativ geschlossene Organisation. Sie haben ihre organisatorische Einheit über die 20 Jahre beibehalten. Der Ansprechpartner ist die Quetta-Shura. Das ist der Führungsrat der Taliban, unter den auch Haqqani fällt. Gulbuddin Hekmatyar, Islamische Partei, ist eine andere Gruppe.

Der Vorsitzende: Gibt es Nachfragen? Das ist nicht der Fall, dann kommen wir zum Abschluss zur Linken. Herr Hunko und Herr Lüders.

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Vielen Dank auch von unserer Seite. Herr Ruttig, Sie haben sehr pointiert dargestellt, wie Petersberg und auch die Beschlüsse von Petersberg maßgeblich von den USA unterlaufen wurden – angefangen von der Nicht-Einladung der moderaten Taliban, der Nichtentwaffnung der Nordallianz, auch in Kabul, und der Implementierung von Karzai und dem, was er dann angewiesen hatte. Bei der fünften Delegation wissen wir nicht, wer das letztlich blockiert hat. Meine Frage: Hätte die deutsche Seite anders darauf reagieren können? Hätte man einzelne Sachen in Petersberg mit Nachdruck durchsetzen können? Das wäre die Frage. Das ist ja das, womit wir uns hier befassen, die Fehler, oder was man hätte anders machen können. Hätte man von deutscher Seite anders reagieren können, um Petersberg doch zum Erfolg zu führen?

SV Dr. Michael Lüders: In Ergänzung dazu

ebenfalls eine Frage an Herrn Ruttig: Sie haben sehr anschaulich dargelegt, wo ein Großteil der Probleme damals lag. Hatten eigentlich aus Ihrer Sicht die Überlegungen, zivilgesellschaftliche Maßnahmen durchzuführen in Afghanistan, realistische Chancen angesichts der doch sehr zielstrebigen Art und Weise, mit der die USA ihren Krieg in Afghanistan ohne Rücksicht auf Verluste geführt haben? Und nicht zuletzt haben die USA alle Versuche eines demokratischen Ausbaus durch ihre sehr enge Kooperation mit Warlords und Drogenbaronen unterlaufen. War es nicht im Grunde genommen von vornherein sehr problematisch, diese verschiedenen Ebenen unter einen Hut zu bringen? Hätte sich Ihrer Ansicht nach Deutschland in diesen Fragen vielleicht doch als Gegengewicht zu den USA positionieren müssen? Und glauben Sie oder was ist Ihre Erfahrung gewesen – Sie haben damals viele Gespräche mit politischen Vertretern geführt –, dass es Lernbereitschaft gab, oder hat man eher die unangenehmen Fragen verdrängt?

Der Vorsitzende: Dann starten wir in die Abschlussrunde und die Abschluss-Statements. Herr Ruttig.

Thomas Ruttig (Afghanistan Analysts Network): Ja, natürlich ist auf dem Petersberg sehr viel unterlaufen worden, vor allem die Entwaffnung, die nicht stattgefunden hat. Und Deutschland hätte, glaube ich, mehr Gewicht in die Waagschale werfen können. Es war immer noch ein offener Prozess. Wenn sich Deutschland nach der guten Initiative, die Petersberg-Konferenz zu hosten, hingesetzt und die Like-Minded Countries zusammengenommen hätte, die wir auch später im EU-Rahmen immer als Unterstützung hatten: die Skandinavier, Kanada, als EU-Plus sozusagen, hätte man sicher einige Dinge anders machen können. Auch bei der Umorientierung nach Irak. Wenn Deutschland an Afghanistan drangeblieben wäre, an der Unterstützung demokratischer Prozesse und vielleicht bei den Stiftungen eine Null hinten drangehängt hätte, damit diese Programme tatsächlich dort auch Einfluss nehmen können – es geht natürlich nicht nur um Geld, sondern auch um die Konzepte –, dann hätte man sicher sehr viel mehr machen können.

Zivilgesellschaftliche Maßnahmen:



Zivilgesellschaft ist so vielfältig, auch die Reaktionen darauf. Es gab natürlich unheimlich viel Zusammenarbeit und Förderung, auch von dem, was ich immer politische Zivilgesellschaft nenne – was übrigens auch Afghanen politische Zivilgesellschaft nennen –, das sind die, die sich um Menschenrechte und Gleichberechtigung und Ähnliches kümmern. Mit denen hat man ja sehr viel getan. Aber immer, wenn es problematisch, also hart wurde – zum Beispiel bei der Frage der Umsetzung aus Bonn, der Transitional Justice, der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen, der Kriegsverbrechen in den Zeiten davor und darum, Leute vor Gericht zu stellen oder die Afghanen entscheiden zu lassen, ob sie Gerichtsprozesse oder eine Versöhnungskommission wie in Südafrika wollten – immer, wenn es um diese Themen ging, ist das abgeblockt worden.

Es ging schon los, dass die Taliban ab 2003, 2004 wieder anfingen, da zu sein. Alle dachten: Don't rock the boat. Das hat man jeden Tag zwanzigmal gehört. Also, macht keine Schwierigkeiten, fangt nicht mit euren Menschenrechten an. Da hätte ich mir mehr gewünscht. Ich war ein Jahr langstellvertretender EU-Sondergesandter dort unten, und am Tisch saßen die Schweden, die Finnen, Kanada haben wir mit eingeladen, die Schweiz häufig auch – es war wirklich sehr viel EU-Plus –, die hätten mitgezogen. Aber die Großen haben in die andere Richtung geguckt: Deutschland, Frankreich, Italien, die USA sowieso, die bei der EU-Runde natürlich nicht dabei waren.

Es war alles sehr, sehr kompliziert. Und ehrlich gesagt, mit den ersten Wahlen und wie schief die dann schon gelaufen sind, obwohl alle noch begeistert waren, dass Karzai gewählt wurde, da war für mich der politische Prozess wegen der vielen Manipulationen schon durch. Und man hat es bei den nächsten Wahlen auch gesehen. Und dieser Groschen ist dann offiziell bei allen Regierungen, die dort beteiligt waren – es geht gar nicht nur um die Deutschen – erst sehr viel später gefallen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Schmeidl, möchten Sie noch kurz antworten?

Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace): Ganz kurz.

Ich stimme dem zu, was Thomas Ruttig gerade gesagt hat. Ich kann nur betonen, dass in der Tat mehr hätte getan werden können. Ich habe in meiner Zeit in Afghanistan nicht wahrgenommen, dass Deutschland versucht hat, seine eigenen Erfahrungen in den Prozess einzubringen. Da ist sehr viel Geld von den Amerikanern geflossen. Ich denke, wir hätten von den deutschen Erfahrungen lernen können, Deutschland hätte versuchen sollen, seine eigenen Erfahrungen im Umgang mit internen Problemen und Unterschieden mehr einzubringen, denn in dieser Hinsicht ist Deutschland einzigartig. Ich kann dem also nur zustimmen, was Thomas gesagt hat. Für mich war der Prozess bei der verfassungsgebenden Loya Jirga gelaufen, als wir die Gelegenheit verpassten, über den weiteren Prozess zu entscheiden. Schon vor der ersten Wahl war die Enttäuschung groß, glaube ich. Aber ich stimme Thomas in Bezug auf die Komplexität zu. Einige Dinge haben wir so gut gemacht, wie wir konnten. Und ich denke, es ist zumindest ein Verdienst Deutschlands, dass die deutschen parteinahen Stiftungen wahrscheinlich viel von dem getan haben, was getan werden sollte, aber offensichtlich nicht in dem Umfang und vielleicht nicht genug in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, etwa auf amerikanischer Seite.

Der Vorsitzende: Danke. Frau Sarabi, Sie haben die Chance auf ein Schluss-Statement.

Dr. Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin): Vielen Dank. Zunächst möchte ich mich bei dem Vorsitzenden und allen Mitgliedern der Kommission für die Gelegenheit bedanken, hier zu sprechen. Und ich möchte etwas zum Thema Korruption sagen: Viele Leute wissen, dass die Korruption einer der Gründe für den Zusammenbruch war. Deutschland und die EU könnten hier viel tun. Aber vieles war auch nicht möglich. Wie auch immer, ich danke Ihnen für all die Unterstützung und dafür, dass Sie mich zu dieser sehr wichtigen Diskussion eingeladen haben. Ich hoffe, dass wir diesmal aus der Vergangenheit für die Zukunft lernen können und dass unsere Schritte fest und konkret sein können. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, natürlich vor allen Dingen an Frau Sarabi dafür, dass wir mit Ihnen



auch über diese weite Entfernung ins Gespräch kommen konnten. Frau Schmeidl und Herr Ruttig, Ihnen auch ein großes Dankeschön für Ihre Expertise hier. Ich glaube, es waren wertvolle Beiträge. Und tatsächlich gerade nach der ersten öffentlichen Anhörung, die wir hatten, war das heute noch einmal ein ganz anderer Ausschnitt, das waren ganz andere Erfahrungen, die Sie vor Ort und als Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenzen gemacht haben. Allen ein großes Dankeschön dafür. Sie sehen, es ist ein straffes Format, in dem wir arbeiten. Es lässt nicht wirklich eine lebendige Diskussion zu, aber ich bitte um Verständnis. Wir wollen einfach in den zwei Stunden auch viele Fragen und Antworten zulassen. Und insofern muss man das auch etwas strenger führen. Ein großes Dankeschön nochmal an Sie, und vor allen Dingen auch für alle drei weiterhin alles Gute und viel Erfolg für Ihr

weiteres Engagement für Afghanistan. Danke schön.

Schluss der Sitzung: 15:02 Uhr

Michael Müller, MdB
- Vorsitzender -



Öffentliche Anhörung am 12. Dezember 2022

zum Thema „Petersberger Konferenz 2001: zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“

Leitfragen an die eingeladenen Sachverständigen:

Herr Thomas Ruttig (Afghanistan-Experte)

1. Wie sah die afghanische Zivilgesellschaft 2001 aus?
2. Inwieweit waren die afghanischen Teilnehmer an der Petersberg-Konferenz aus dieser Perspektive heraus repräsentativ oder welche Gruppen hätten noch vertreten sein müssen?
3. Wie kam es zu dem Vorschlag, Herrn Hamid Karzai als Übergangspräsidenten vorzusehen und welche Alternativen hätte es zu ihm gegeben?

Frau Habiba Sarabi (afghanische Politikerin und Frauenrechtlerin)

1. Wie haben Sie die Petersberg-Konferenz 2001 seinerzeit bewertet und welche Konsequenzen oder Erwartungen für die zukünftige Entwicklung in Afghanistan haben Sie damit seinerzeit verbunden? Welche Hoffnungen verbanden die Menschen in den Flüchtlingslagern in Peshawar mit der Konferenz?
2. Welche Unterstützung genoss das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan in der afghanischen Bevölkerung zum damaligen Zeitpunkt? Und wie breit war die Unterstützung der Bevölkerung für die Gegner der Regierung, darunter die Taliban? Worauf beruhte diese Unterstützung?
3. Wie beurteilen Sie die Zusammenstellung der Teilnehmenden bei der Petersberg-Konferenz 2001?
4. Inwiefern wurden afghanische Kultur und Geschichte bei den Diskussionen und Ergebnissen der Petersberg-Konferenz berücksichtigt?

Frau Dr. Susanne Schmeidl (Swiss Peace)

1. Wie war die soziale Lage für die afghanische Bevölkerung und die politische Lage für die organisierte Zivilgesellschaft zum Zeitpunkt des Petersberg-Abkommens? Welche waren die größten Herausforderungen für die afghanische Gesellschaft zum Zeitpunkt des Beginns des internationalen Afghanistan-Engagements?
2. Wie wurden die politischen und strategischen Entscheidungen der Petersberger Konferenz 2001 von der afghanischen Bevölkerung und der Zivilgesellschaft aufgenommen und wie wirkten sich diese in Afghanistan aus? Welche Unterstützung erhielt die internationale Gemeinschaft durch die afghanische Zivilgesellschaft?
3. Welche Folgen hatte die Wahl einer afghanischen Verfassung mit einem zentralistisch strukturierten Staat für die Afghanen und die Zivilgesellschaft? Welche anderen Entwicklungen wären möglich gewesen, wenn eine föderale Struktur für Afghanistan gewählt worden wäre?



Kommissionsdrucksache 20(28)05

08.12.2022

**Thomas Ruttig,
Afghanistan Analysts Network (AAN)**

**Öffentliche Anhörung
zum Thema
„Petersberger Konferenz 2001:
Zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven“**

am 12. Dezember 2022

**Schriftliche Stellungnahme Thomas Ruttig
für die Enquête-Kommission *Lehren aus Afghanistan für das künftige
vernetzte Engagement Deutschlands***

zum Thema

"Petersberger Konferenz 2001: zivilgesellschaftliche und afghanische Perspektiven"

Berlin, 12.12.2022

Leitfragen:

- * Wie sah die afghanische Zivilgesellschaft 2001 aus?
- * Inwieweit waren die afghanischen Teilnehmer an der Petersberg-Konferenz repräsentativ und welche Gruppen hätten noch vertreten sein müssen?
- * Wie kam es zu dem Vorschlag, Herrn Karzai als Übergangspräsidenten vorzusehen und welche Alternativen hätte es zu ihm gegeben?

Biografische Vorbemerkung/themabezogene Expertise:

- Afghanistan-Wissenschaftler (Diplom-Afghanist, Humboldt-Universität zu Berlin, 1985)
- Politischer Mitarbeiter der UN-Special Mission to Afghanistan (UNSMA) 2000-01; Leiter des Kabuler UNSMA-Büros
 - beteiligt an der UN-Pendeldiplomatie für eine Friedenslösung zwischen den damaligen afghanischen Konfliktparteien (Taleban; „Nordallianz“ [NA])
 - Mitglied der UN-Delegation an der Petersberger Konferenz 2001
- Politischer Mitarbeiter der Nachfolgemission UNAMA, 2001-03
- Berater der afghanischen Unabhängigen Kommission zur Vorbereitung der Emergency Loya Jirga (ELJ) Mitte 2002

Antworten auf die Leitfragen

1. afghanische Zivilgesellschaft

In der afghanischen Zivilgesellschaft ist zu unterscheiden zwischen v.a. im humanitären und Entwicklungsbereich tätigen sowie zu politischen Themen wie Menschenrechte arbeitenden nichtstaatlichen/zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs) sowie der sogenannten „traditionellen Zivilgesellschaft“. Zu letzterer gehören lokale und andere Räte (Schuras, Dschirgas), die ihrer Natur nach Strukturen der Selbstorganisation aufwiesen und untereinander meist nicht koordiniert waren. Nach 2001 fungier(t)en sie oft als lokale Projektpartner westlicher Geber, waren aber v.a. in der lokalen Konfliktregulierung aktiv.

Die meisten NGOs entstanden während der sowjetischen Besatzung (1979-89), zur Arbeit mit den Flüchtlingen und zunehmend in den Gebieten, die die sowjetisch gestützte Regierung nicht kontrollierte. Ihre Gesamtzahl dürfte im hohen dreistelligen oder sogar niedrigen vierstelligen Bereich gelegen haben. Eine ganze Reihe von ihnen waren von verschiedenen politischen afghanischen Kräften beeinflusst oder sogar gegründet worden, um Zugang zu finanziellen Mitteln zu erlangen, z.T. mit Wissen der Geber. Bei vielen handelte es sich um klientelistische und eher nicht um altruistische und/oder *not-for-profit* Strukturen

Diese Organisationen verfügten über enge Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft, bi- und multilateralen Gebern sowie nichtstaatlichen Organisationen und waren dort bekannt.

Es gab ab 1988 drei landesweite, dazu mehrere regionale Dachverbände, die versuchten, ins Land kommende Hilfe zu koordinieren, aber keine direkte politische Funktion besaßen. Politischer sind nach 2001 gegründete Dachverbände wie ANSF (Afghan Civil Society Forum), das – zusammen mit ACBAR (Agency Coordination Body for Afghan Relief – unter Einschluss nichtafghanischer NGOs) und anderen – z.B. Wahlen zivilgesellschaftlicher Delegierter zu späteren internationalen Afghanistan-Konferenzen organisierte, sowie das Afghan Women's Network (AWN).

Organisationen beider NGO-Kategorien konnten unter dem ersten Taliban-Regime (bis Ende 2001) nur auf Hilfeleistungen begrenzt offen in Afghanistan agieren. Andere verfügten aber über die Möglichkeit, über die offene Grenze

von Pakistan aus ebenfalls im eigenen Land aktiv zu sein. Ein bekanntes Beispiel für die Arbeit „politischer“ NGOs waren die aus Afghanistan herausgeschmuggelten Videos und andere Informationen zu Menschenrechtsverletzungen der Taliban. Vertreter afghanischer humanitärer und Entwicklungs-NGOs waren z.T. in die humanitären Leitungsstrukturen der UNO in Kabul eingebunden, entweder direkt als Mitarbeiter oder als Projektpartner. Viele Räte hingegen traten als Vermittler zwischen örtlichen Gemeinschaften und den Taliban auf, unter Vermeidung explizit politischer Äußerungen.

Aus beiden Bereichen sowie aus der afghanischen Business-Sphäre nahmen Vertreter:innen¹ an der Bonner Zivilgesellschaftskonferenz teil. Einige afghanische Teilnehmer:innen wechselten später in die Regierung.

2. Repräsentativität der Teilnehmer:innen

In Bonn fanden Ende 2001 zwei räumlich voneinander getrennte Treffen statt: die Petersberg-Konferenz maßgeblicher afghanischer politischer Gruppen und eine Konferenz von Vertreter:innen der afghanischen Zivilgesellschaft in Bad Honnef. Die Vertreter:innen der Zivilgesellschaft konnten eine kurze Stellungnahme im (zu diesem Zeitpunkt schlecht besuchten) Hauptforum abgeben, waren durch die räumliche Trennung aber daran gehindert, das Hauptforum beeinflussen zu können.

Die Zivilgesellschaftskonferenz wurde von den UNO initiiert, aber als eine Art *after thought* erst acht Tage vor Beginn der Hauptkonferenz. Sie wurde von einer ad-hoc-Gruppe internationaler Wissenschaftler:innen mit Landeserfahrung und afghanischer Zivilgesellschaftsaktivist:innen organisiert. Sie wählte auf der Grundlage von Vorschlägen lokaler Kontakte/Partner, UN-Organisationen und internationalen NGOs auch die Teilnehmer:innen genderparitätisch aus.

Auf der Hauptkonferenz auf dem Petersberg war nur eine der beiden damaligen bewaffneten afghanischen Konfliktparteien vertreten: die „Nordallianz“. ² Die Taliban wurden nicht eingeladen.

Dafür gab es m.E. zwei Hauptgründe:

¹ Diese Schreibweise wird gewählt, um zu kennzeichnen, wo afghanische Frauen bzw. Frauenorganisationen signifikant vertreten waren.

² Offizieller Name: Vereinigte Nationale Front für die Rettung Afghanistan.

- 1) Der damalige US-Präsident G.W. Bush hatte die Prämissen gesetzt: „mit Terroristen wird nicht verhandelt“. (Obwohl die Taliban weder an der Planung noch Ausführung der 9/11-Terroranschläge beteiligt waren, galten sie als Helferhelfer von al-Qaeda.)
- 2) Obwohl noch Kämpfe tobten und die Taliban noch ihre eigentliche Hauptstadt Kandahar hielten, galten sie als militärisch besiegt. (Das war auch nach dem Fall Kandahars im Dezember 2001 nur bedingt der Fall: Viele ihrer Führer konnten sich nach Pakistan bzw. in von der Zentralregierung nicht kontrollierte Gebiete Afghanistans zurückziehen. Es gab im Land weiterhin – z.T. militärisch aktive, z.T. militärisch inaktive – Taliban-Gruppierungen, die sich auch politisch in Wartestellung befanden, ob sie in die politische Gestaltung des künftigen Afghanistan einbezogen oder zumindest lokal eingebunden würden.)

Neben der NA-Delegation wurden Delegationen folgender afghanischer politischer Kräfte zur Petersberg-Konferenz eingeladen:

- sog. Rom-Gruppe: v.a. Anhänger des 1973 gestürzten Königs Muhammad Zahir; dazu gehörte nominell auch der künftige Staatschef Hamed Karzai (sein 1999 in Pakistan ermordeter Vater Ahad Karzai, vor 1973 Vizechef des afghanischen Unterhauses, galt als Anhänger des Königs und war an der Gründung der Rom-Gruppe beteiligt)
- Zypern-Gruppe: ein loser Zusammenschluss von Ex-Politikern, u.a. einer Gruppe in Deutschland lebender, die sich seit mehreren Jahren in Zypern traf, um eine politische Beilegung des innerafghanischen Krieges zu befördern; galt als iranisch unterstützt/(teil)finanziert; personelle Überschneidungen mit der Rom-Gruppe
- Peshawar-Gruppe: erst kurz vor der Petersberg-Konferenz im pakistanischen Peshawar ins Leben gerufene Gruppe um den Geistlichen und Ex-Muschiheinführer Pir Sayyed Ahmad Gailani; unterstützte ursprünglich den Ex-König, galt als Zugeständnis, in Bonn pakistanischen Einfluss zu garantieren (und den Irans über die Zypern-Gruppe auszubalancieren)

Mit diesen Gruppen hatte UNSMA (unterstützt von und mit Teilnahme der Regierungen Deutschlands, Italiens, der USA und Irans) über das Jahr 2001 vor den 9/11-Anschlägen am UN-Sitz in Genf eine Serie individueller Treffen durchgeführt, um einen neuen Friedensprozess zu initiieren. (Die Taliban

nahmen entsprechende Einladungen nicht an.) Ihre Einbindung sollte ebenfalls das relative politische Gewicht nichtbewaffneter afghanischer Kräfte stärken.

- Delegation pro-demokratischer Inlands- und Exilgruppen („fünfte Delegation“): Ihre Einladung erfolgte auf Vorschlag von UNSMA und in Absprache mit den deutschen Gastgebern. Die fünf Teilnehmer wurden von UNSMA ausgewählt, nach einer Reihe von Einzel- und Kollektivtreffen mit solchen Gruppen noch unter dem ersten Taliban-Regime und im Exil (die von diesen Gruppen initiiert worden waren).

Trotz ihrer offiziellen Einladung wurde dieser Delegation kurzfristig (am Vorabend des Konferenzbeginns) die Teilnahme am Hauptforum verwehrt. Auf wessen Initiative das geschah, ist unklar.

Einschätzung:

Die endgültige Zusammensetzung des Hauptforums der Petersberg-Konferenz war nur bedingt repräsentativ. Sie entsprach aber dem militärischen Kräfteverhältnis in Afghanistan und der (von den USA gewollten) Dominanz der Nordallianz.

Drei der vier „anderen“ Delegationen (Rom, Zypern, Peshawar) vertraten v.a. die in Afghanistan Vorkriegszeit herrschenden Eliten. Die Zypern- und die Peshawar-Gruppe wurden v.a. eingeladen, um den Interessen der wichtigsten Nachbarstaaten Pakistan und Iran entgegen zu kommen und die Petersberg-Konferenz diverser erscheinen zu lassen.³

Wegen der landesweit starken Autorität des Ex-Königs besaß die Rom-Gruppe unter ihnen das größte Gewicht. Sie verfolgte bereits vor Bonn eigene Friedenspläne und war mit ihnen offensiv auf die Taliban und NA zugegangen. Ihren Loya-Jirga-Plan machte die UNO zur Grundlage der „Bonner Vereinbarungen“, offiziell und selbsterklärend „Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“ betitelt. Die NA verfügte über keinen eigenen Friedensplan und strebte die politische Dominanz an.

Es war ein strategischer Fehler, der „fünften Delegation“ und Repräsentant:innen der Zivilgesellschaft Platz am runden Tisch des

³ Zwar verfügten einige Politiker in der Rom-, Zypern- und Peshawar-Gruppe über eigene bewaffnete Verbände in Afghanistan. Diese waren aber zusammengenommen deutlich schwächer als die der NA.

Hauptforums auf dem Petersberg zu verweigern und sie nicht von Anfang an als selbständige Akteure in den Bonner Prozess, d.h. die Umsetzung der Bonner Vereinbarungen, und die entstehende Interimsregierung einzubinden. In Zusammenarbeit mit der Rom- und Elementen der Zypern- und Peshawar-Gruppen hätte sie ein strategisches, prodemokratisches Gegengewicht zu den dominierenden islamistischen Kräften der Nordallianz (und der Taliban) bilden können.

Diesen Ansatz hatte UNSMA bereits früher verfolgt: im Jahr 2000 während der Gespräche zur Beendigung des innerafghanischen Konflikts zwischen den Taliban und der NA, die in eine entsprechenden Vereinbarung beider Seiten mündete, die die Taliban dann aber einseitig aufkündigten, und während der Gesprächsserie in Genf. Er wurde aufgegeben, als die Spitze der UN-Delegation in Bonn von Francesc Vendrell auf Lakhdar Brahimi überging.

Zudem hätte eine politische Einbindung der (zu diesem Zeitpunkt militärisch wie politisch signifikant geschwächten) Taliban bei der Petersberg-Konferenz oder zumindest bei der Umsetzung der Bonner Vereinbarungen möglicherweise dazu geführt, der damals noch nicht wieder in Tritt gekommenen Taliban-Aufstandsbewegung von vornherein die Spitze zu nehmen. Eine solche Einbindung hätte auch die pragmatischeren Elemente in der Taliban-Führung stärken können, die Ende 2001 (wahrscheinlich unter Umgehung von Taliban-Anführer Mulla Muhammad Omar) schon eine de-facto-Kapitulation der Taliban gegenüber dem späteren Interims-Staatsoberhaupt Karzai angeboten hatten. Dieses Angebot wies der damalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zurück, da die USA die „Überbleibsel“ der Taliban militärisch vernichten wollten. Dies sollte sich als weiterer weichenstellender Fehler in den „golden hours“ (Paddy Ashdown) unmittelbar nach Beginn der Afghanistan-Intervention 2001 erweisen.

3. Woher kam Karzai?

Eine endgültige Antwort auf die Frage, wie es zu dem Vorschlag kam, Hamed Karzai in Bonn als Übergangspräsidenten zu präsentieren, lässt sich aus der Literatur, Medienberichten und anderen offenen Quellen nicht eindeutig rekonstruieren. Damals führend verantwortliche US-Diplomaten machen in ihren Veröffentlichungen dazu unklare, z.T. widersprüchliche Angaben.⁴

⁴ Der Leiter des US-Delegation in Bonn, James Dobbins, schreibt, er habe den Namen Karzai zum ersten Mal im November 2001 im US Centcom-Kommando gehört. Auch von einem Vorschlag Pakistans oder der Türkei ist die Rede, aber das scheint eher ein Verwirrspiel zu

Vieles deutet daraufhin, dass er von den USA ausgesucht wurde. Die USA formten vieles am künftigen politischen System Afghanistans nach ihrem eigenen Vorbild, d.h. ein zentralisiertes Präsidialsystem, und sorgten später durch politische Intervention mehrmals dafür, dass Karzai sich bei Wahlen durchsetzen konnte.

Dem Verfasser scheint es wahrscheinlich, dass der spätere US-Sonderbotschafter für Afghanistan, der selbst aus dem Land stammende Zalmay Khalilzad, eine zentrale Rolle bei der Auswahl Karzais gespielt hat. Beide kannten sich seit den 1980er Jahren. Khalilzad stand damals als Mitarbeiter von US-Think Tanks, Schlüsselfigur der Pro-Mudschahedin-Lobbygruppe American Friends of Afghanistan und Berater bzw. Mitarbeiter verschiedener US-Administrationen (Carter, Reagan, Bush sen.) in engem Kontakt mit den gegen die Sowjetunion kämpfenden Mudschahedin, bei denen Karzai als Vermittler zwischen ausländischen Geldgebern und verschiedene Parteien (nicht nur der, bei der er Mitglied war) fungierte. Die niederländische Journalistin Bette Dam, die das am besten recherchierte Buch über Karzai geschrieben hat, stellt darin fest: „In den 1980ern hatte Karzai sich buchstäblich in eine Position geredet, die ihm Zugang zu US-Akteuren verschaffte, was sich für ihn 2001 auszahlen würde.“⁵ (Dam nennt Khalilzad nicht explizit.) In seinem Buch „The Envoy“⁶ schreibt Khalilzad, dass er Karzai in den 1990er Jahren noch „besser kennenlernte“, lässt es im weiteren aber so erscheinen, als ob Karzai die einzige und natürliche Wahl gewesen wäre: Er bezeichnet ihn als einzigen afghanischen Führer „mit breiter Unterstützung innerhalb wie außerhalb des Landes“.

Das ist weit übertrieben; Karzai verfügte außer der US-Unterstützung über keine eigene Hausmacht. Das bewies seine Last-Minute-Guerillaaktion gegen die Taliban (in einigen US-Quellen als Versuch des Aufbaus einer „Südallianz“ bezeichnet), nach 9/11 und kurz vor Bonn. Sie war eindeutig geplant, um ihn als wichtige Figur erscheinen zu lassen, scheiterte aber fast. Karzai konnte nur durch US-Spezialkräfte vor den Taliban gerettet werden und sich in Süd-Afghanistan halten. In Bonn wurde Karzai dann über Satellitentelefon mit einer „Grußbotschaft“ ins Hauptforum durchgestellt, um ihn (wenn auch nicht explizit) als künftigen Führer zu präsentieren.

sein. Dass Pakistan Karzai vorgeschlagen haben soll, ist unwahrscheinlich, denn die Beziehungen waren gespannt; Pakistan hatte ihm vor Bonn das Visum entzogen.

⁵ Bette Dam: *A Man and a Motor Cycle: How Hamid Karzai came to power*, Amsterdam 2014.

⁶ New York 2016.

Die NA – der Schwäche Karzais bewusst – hatte ihm bereits als Interimsstaatschef zugestimmt, wie Khalilzad in seinem Buch bestätigt. Das geschah unter Zusicherung der wichtigsten Positionen in der Interimsregierung: Verteidigungs-, Innen- und Außenministerium, Leitung des Geheimdienstes und der Präsidialkanzlei. Die Rom-Gruppe, die zunächst Abdul Sattar Sirat, einen ehemaligen Justizminister unter dem König, als Kandidaten für das Amt des Interims-Staatschefs unterstützte, wurde durch Intervention Khalilzads umgestimmt. (Im Gegensatz zu Karzai war Sirat in Bonn anwesend.)

Eines sprach aber für Karsai: Viele Afghan:innen zitierten damals, zu Karzai befragt, das Sprichwort „In der Stadt der Blinden ist der Einäugige König.“ Ihnen fehlte zwar der bei/von westlichen Regierungen verbreitete Enthusiasmus für Karzai, aber sie hielten ihm zugute, dass er nicht direkt in Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen verwickelt war.

Die wichtigste mögliche Alternative zu Karzai war Ex-König Zaher, denn er besaß als einzige afghanische Persönlichkeit Ansehen in breiten Bevölkerungskreisen, auch über die Paschtunen hinaus. Vor Bonn ließ Zaher verlauten, er stehe als einiger Landesvater, aber nicht als Monarch (er hatte nach seinem Sturz abgedankt) zur Verfügung, „wenn das afghanische Volk es wolle“ – d.h. er auf der in Bonn beschlossenen Emergency Loya Jirga (ELJ) 2002 gewählt würde. Die USA, konkret Khalilzad, sorgten dafür, dass Zaher seine Kandidatur dort im letzten Moment zurückzog, obwohl sich bereits die Mehrheit der Delegierten auf einer Unterschriftenliste für ihn ausgesprochen hatte. Auch das ist ein deutliches Zeichen, wen Washington an der Staatsspitze wollte. (Zudem hatte Zaher vor der ELJ gegen US-Luftschläge Stellung genommen, die bereits zu diesem Zeitpunkt viele Zivilisten getroffen hatten. Es war klar, dass Zaher – und seine Berater – schwieriger zu beeinflussen sein würden als Karzai.)

In seinem Buch führt Khalilzad auch die Ablehnung des Königs durch die Nordallianz an.⁷ Zudem dürfte Irans Führung – mit der US-Vertreter damals intensive Gespräche nicht nur über Afghanistan führten – die Aussicht nicht gefallen haben, dass in ihrer Nachbarschaft ein Monarch wieder installiert werden könnte.

⁷ Sie führten gegen ihn ins Feld, er habe sich nicht genügend gegen die sowjetische Besatzung gestellt. Dies ist inkorrekt. Die Ex-Mudschahedin störte in Wahrheit, dass Zaher bei früheren UN-Friedensbemühungen eine breite Übergangsregierung unter Beteiligung einiger Elemente der prosowjetischen Regierung befürwortet hatte – und damit ihrem Anspruch auf ein Machtmonopol entgegenwirkte.

Alternativen zu Karzai hätten während des Bonner Prozesses, zwischen den Loya Jirgas und den für 2004 geplanten Wahlen, entstehen können. Aber dass die Interimsregierung die Wahlinstitutionen kontrollierte, verschaffte ihren Führern, darunter Karzai, Vorteile. Das war sicherlich auch so beabsichtigt: Die in Friedensabkommen anderer Länder enthaltene Klausel, dass die Führer von Interimsregierungen nicht bei darauffolgenden regulären Wahlen antreten dürfen (und was die Bonner Zivilgesellschaftskonferenz ebenfalls forderte), fehlte in den Bonner Vereinbarungen – ein weiterer „technischer“ Fehler. Die lange Verzögerung der Zulassung von Parteien und die Einschränkung ihrer Rolle in der Verfassung von 2004 vor den ersten Wahlen tat ein Übriges dazu, Alternativen auf demokratischem Weg gar nicht erst aufkommen zu lassen.

Letztlich kam es aber nicht auf die konkrete Person an, die an Afghanistan's Staatsspitze stand, sondern auf das Regierungssystem. Das Präsidialsystem ohne starke parlamentarische Kontrolle spiegelte die Vielfalt der afghanischen Gesellschaft nicht wieder. Das führte zu innersystemischen Machtkämpfen, die sich auf die jeweiligen Präsidentschaftswahlen – den Kampf um den einzigen Top-Job – konzentrierten und das System destabilisierten. Das wäre auch mit jeder anderen Person an einer Staatsspitze eingetreten, die zu viele Machtfunktionen auf sich konzentrierte.

Schlussbemerkungen

Da die Bonner Vereinbarungen wesentlich auf dem Plan der Rom-Gruppe beruhte und auf die Wiederherstellung vor den Kriegen in Afghanistan existenter Institutionen zielte (Verfassung, Wahlen/Parlament, Zulassung von Parteien etc.), handelte es sich dabei entgegen der Lesart in großen Teilen der Afghanistan-Literatur und in den Medien nicht um von außen oktroyierte Demokratisierungsbestrebungen. UNSMAs Vorab-Konsultationen in Afghanistan und der Diaspora zeigten breite Zustimmung für diesen Ansatz.

Trotz einer zu engen Einladungspolitik war nicht der Ansatz von Bonn der Grundfehler, sondern die (Nicht-)Umsetzung zentraler Beschlüsse der Konferenz. Dabei gab es drei Hauptfehler:

- 1) Kabul wurde weder vor noch nach Bonn demilitarisiert, um die ungehinderte Einsetzung einer Übergangsregierung zu ermöglichen. Die USA gestatteten der NA vor Bonn entgegen Absprachen mit UNSMA, unter dem Vorwand der Verhinderung von Plünderungen nach Kabul einzurücken. Der in Bonn vereinbarte Rückzug aller bewaffneten Kräfte aus Kabul fand ebenfalls nicht

statt. Die NA schuf damit – unterstützt von den USA – bereits vor Bonn vollendete Tatsachen.

2) Auch die in Bonn vereinbarte generelle Entwaffnung aller bewaffneten Parteien erfolgte nicht; die NA konnte dies unter Duldung Washingtons weitestgehend vermeiden. Das gab ihr militärische Kontrolle und die Mittel in die Hand, durch Androhung und Anwendung von Gewalt die Ergebnisse der folgenden Wahlen zu ihren Gunsten zu manipulieren. Zunächst aber sorgten die USA dafür, dass bei der ersten Präsidentschaftswahl Karzai trotz fehlender 50%+1-Mehrheit zum Sieger proklamiert und eine zweite Runde vermieden wurde. (Die wichtigsten Warlords traten selbst an und zersplitterten damit die Anti-Karzai-Stimmen.) Das unterminierte den Glauben in Afghanistan, dass der Westen an einer genuinen Demokratisierung interessiert sei. Ähnliches folgte bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der Korruption.

3) Karzai und seine westlichen Verbündeten blockierten gemeinsam die in den Bonner Vereinbarungen ebenfalls vorgesehene Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen früherer Phasen des Afghanistan-Krieges, da viele ihrer Verbündeten dort unter starkem Verdacht standen. (Die menschenrechtliche Aufarbeitung war eine Forderung der Bonner Zivilgesellschaftskonferenz.) Die sich nach Bonn für alle Afghan:innen sichtbar durchsetzende Straflosigkeit unterminierte den institutionellen Aufbau weiter und das öffentliche Vertrauen in den Bonn-Prozess und erlaubte *state capture* durch die bewaffneten Fraktionen. Karzai und sein Lager passten sich später an und entwickelten ähnliche Strukturen wie die Warlords.

Andererseits schwächten die USA später Karzais Position, in dem sie weiterhin die Fraktionen der Warlords als lokale Hauptverbündete gegen die sich reorganisierenden Taleban finanziell und militärisch unterstützten. Sie gaben ihm zu verstehen, dass sie nicht eingreifen würden, wenn es zu Widerstand käme, wenn er versuchte, sie aus ihren Positionen zurückzudrängen – was tatsächlich geschah, als Karzai vor der Präsidentenwahl den Warlord und Gouverneur von Herat, Ismail Khan, absetzte; danach waren erstmals freie Wahlkampfveranstaltungen in der Provinz möglich.

Regionalpolitisch unterschätzte der Westen die destruktive Rolle Pakistans bzw. war politisch nicht bereit, das Nuklearwaffen besitzende Nachbarland ausreichend unter Druck zu setzen, seine destruktive Rolle aufzugeben.

Darüberhinaus sorgten (und sorgen bis heute) regionale Konflikte wie die zwischen Indien und Pakistan oder Iran und Saudi-Arabien, der Kriege der USA

in Irak sowie die globalpolitische Rivalität zwischen den USA, China und Russland für ein hochkomplexes politisches Umfeld, in dem für die meisten beteiligten Akteure Afghanistan keine Priorität besaß.

Weitere Quellen:

Francesc Vendrell: From Bonn 1 to Bonn 2: Afghanistan's missed opportunities, AAN, 4.12.2011 (<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/from-bonn-1-to-bonn-2-afghanistans-missed-opportunities/>).

Susanne Schmeidl, „The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and ‘people’s rule’ post-2001“, In: Conflict, Security & Development, 16:6 (2016) (<http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2016.1248427>).